UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA REFORME
DES
CONSEILS DE PREFECTURE

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 24 Mai 1947, à 14 heures

PAR

Jacques GASSIE

JURY DE LA THESE :
Président : M. ROLLAND, Professeur
Suffragants : MM. LAFERRIERE, Professeur
WALINE, Professeur

PARIS
MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, Rue Saint-Jacques, 289

1947

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

Nom du Candidat : **GASSIE.**

Prénom : **Jacques.**

Numéro d'ordre : _____

Date de la soutenance :

(Ces deux mentions seront complétées par le service du Secrétariat de la Faculté

GASSIE (Jacques). — La Réforme des Conseils de Préfecture. — *Paris, Maurice Lavergne, imp.* 1947, *in*-8°, 150 *pages.*

(*Thèse Droit (Et.) Paris* 1947, *N°* _____.)

GASSIE (Jacques). — La Réforme des Conseils de Préfecture. — *Paris, Maurice Lavergne, imp.* 1947, *in*-8°, 150 *pages.*

(*Thèse Droit (Et.) Paris* 1947, *N°* _____.)

GASSIE (Jacques). — La Réforme des Conseils de Préfecture. — *Paris, Maurice Lavergne, imp.* 1947, *in*-8°, 150 *pages.*

(*Thèse Droit (Et.) Paris* 1947, *N°* _____.)

GASSIE (Jacques). — La Réforme des Conseils de Préfecture. — *Paris, Maurice Lavergne, imp.* 1947, *in*-8°, 150 *pages.*

(*Thèse Droit (Et.) Paris* 1947, *N°* _____.)

LA RÉFORME

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

LA REFORME DES CONSEILS DE PREFECTURE

THESE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 24 Mai 1947, à 14 heures

PAR

Jacques GASSIE

JURY DE LA THESE :
Président : M. ROLLAND, Professeur
Suffragants : MM. LAFERRIERE, Professeur
WALINE, Professeur

PARIS
MAURICE LAVERGNE, IMPRIMEUR
289, Rue Saint-Jacques, 289

1947

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

INTRODUCTION

Il est un danger très grave qui, à l'heure actuelle, menace la juridiction administrative française, c'est l'impossibilité pour le Conseil d'Etat de juger dans un temps raisonnable toutes les affaires portées devant lui. Les transformations économiques et sociales, les événements de guerre ont multiplié leur nombre. Il en est résulté un engorgement dans le fonctionnement de la Haute Assemblée qui, occasionnant des retards, risque de discréditer aux yeux des justiciables la juridiction administrative elle-même. Les pourvois, qui avant guerre exigeaient deux à trois ans pour être jugés, vont demander aujourd'hui au moins le double de temps ; c'est l'efficacité des décisions du Conseil d'Etat qui est en jeu ; une justice aussi longue n'est plus une justice, c'en est une parodie.

Il paraît donc nécessaire de pousser un cri d'alarme et de demander aux pouvoirs publics de s'occuper de la question et de rechércher un remède énergique.

La difficulté de résoudre ce problème provient surtout de l'imperfection des Conseils de Préfecture et de leur recrutement médiocre. Autrement, tribunaux du premier degré, d'en faire comme le il serait très facile d'accroître la compétence de ces réclamait déjà M. de Broglie en 1846, des tribunaux de droit commun. Mais, mal recrutés, mal payés, sans prestige, sans indépendance, les Con-

sels de Préfecture ne participent qu'en apparence au service public de justice et n'aident en aucune façon le Conseil d'Etat. Bien qu'une nette amélioration ait été réalisée par les décrets-lois de 1934, il n'en est pas moins vrai que les plaideurs ne vont devant eux que parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement, ils accomplissent une formalité légale, bien décidés, s'ils n'obtiennent pas gain de cause, à ne pas s'en tenir à la décision sans autorité d'un tribunal sans prestige et à faire appel devant le Conseil d'Etat. Ainsi donc, les Conseils de Préfecture ne règlent-ils qu'un tout petit nombre d'affaires. Les plaideurs vont devant le Conseil d'Etat même pour des procès sans importance. Le Conseil de préfecture ne joue en aucune façon le rôle des tribunaux civils en matière judiciaire ; il n'arrête pas les affaires petites et moyennes. De là un encombrement tel des rôles du Conseil d'Etat qu'il importe de prendre, sans plus attendre, des mesures très énergiques.

Parmi les remèdes, il en est un qui nous semble particulièrement efficace ; il consiste, après avoir rendu les tribunaux administratifs de premier degré compétents et indépendants, à leur donner une compétence de droit commun qui aura pour conséquence de décharger considérablement le Conseil d'Etat. C'est la question que nous examinerons au cours de ce travail. Mais auparavant nous décrirons comment sont nés les Conseils de Préfecture, quelle évolution historique ils ont subie, quelles réformes ont déjà été tentées à leur sujet et quels en furent les résultats. (1)

---

(1) Il ne sera pas traité dans ce travail du Tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine qui jouit d'un régime tout particulier.

Première Partie

ORIGINE ET EVOLUTION HISTORIQUE DES CONSEILS DE PREFECTURE

Les Conseils de Préfecture ont leurs racines lointaines sous la Monarchie dans la juridiction des Intendants et peut-être même encore avant. Puis ils ont été soumis à une évolution considérable au cours de la Révolution pour enfin prendre, sous le Consulat, la physionomie qu'ils conservent encore à peu près aujourd'hui.

Par la suite, plusieurs grandes lois ont modifié quelque peu leur structure.

Aussi, nous diviserons cet exposé historique en cinq sections, consacrées successivement à la Monarchie, à la période révolutionnaire, à la loi du 28 Pluviôse de l'an VIII, à la loi du 21 Juin 1865 et à celle du 22 Juillet 1889.

Section I

LA MONARCHIE

Au début de la Monarchie, il n'y avait pas d'administration et de contentieux administratif dans le sens que nous attachons aujourd'hui à ces mots ; ils n'apparurent réellement que sous Louis XIII lorsque Richelieu eut jeté les bases de l'unité et de la centralisation administrative. Toutefois, le règne de Philippe le Bel se caractérise par un certain souci de maintenir une distinction entre les affaires d'intérêt public et celles d'intérêt privé et d'en confier l'examen à des autorités différentes.

Dès le XIV^e^ siècle, les légistes de la couronne établirent des règles spéciales concernant la perception et le contrôle des revenus royaux provenant des biens du domaine, des redevances féodales ou des impôts, pour l'affectation de ces revenus aux besoins de la maison du Roi et des services publics. La « Chambre des Comptes » fut chargée à la fois d'exercer le contrôle administratif et la juridiction en matière domaniale et financière. Plus tard, avec le développement du système des impôts, les « Cours des Aides » et plusieurs juridictions spéciales, « bureaux de finance », etc..., répartirent entre elles les différentes branches de ces services.

Au début du XVII^e^ siècle, l'action de la couronne, brisant la résistance des féodaux, s'étendit

à tous les points du territoire quand les rois voulurent réellement gouverner le Royaume, le nombre des affaires réservées s'accrut. Partout où le Roi commandait, directement ou par ses délégués, il réserva à sa propre juridiction, à sa « justice retenue », les litiges auxquels pouvait donner lieu l'exécution de ses ordres. Il chargea des Conseillers et des Agents de la Couronne étrangers aux corps judiciaires d'exercer cette juridiction : Conseil du Roi et Intendants.

Deux périodes peuvent donc être distinguées dans l'étude historique du contentieux administratif sous l'ancien régime, l'une qui s'étend du XIV^e^ siècle à la première partie du XVII^e^ siècle, pendant laquelle la juridiction administrative est presque exclusivement organisée en vue des affaires domaniales, fiscales et de comptabilité publique ; la seconde qui s'étend depuis Richelieu jusqu'à 1789, et pendant laquelle cette juridiction s'applique aux matières administratives les plus nombreuses et les plus diverses. Nous chercherons dans chacune de ces périodes les origines de la juridiction des Conseils de Préfecture.

PREMIÈRE PÉRIODE

Du XIV^e^ au début du XVII^e^ Siècle

Sous Philippe le Bel, la Cour du Roi se scinda en trois corps distincts :

1° Le Grand Conseil ou Conseil étroit, qui était le Conseil politique de la couronne pour les questions de législation et de gouvernement.

2° Le Parlement, chargé de rendre la justice au nom du Roi.

3° La Chambre des Comptes, chargée de surveiller les domaines et les finances de la couronne et de contrôler les recettes et les dépenses.

Nous ne nous arrêterons pas longtemps sur la Chambre des Comptes qui est l'origine de la Cour des Comptes actuelle ; toutefois, il y a lieu de noter que des personnes étrangères à l'Administration des biens et deniers royaux pouvaient devenir justiciables de la Chambre des Comptes si elles étaient détentrices de domaines ou débitrices de sommes ou de redevances envers la couronne. La distinction entre le domaine privé et le domaine public n'existant pas encore, la Chambre des Comptes pouvait vis-à-vis de ces personnes être regardée comme jouant dans une certaine mesure un rôle analogue à celui de nos Conseils de Préfecture en ce qui concerne le contentieux des contributions directes.

L'analogie est d'ailleurs beaucoup plus grande avec les « Cours des Aides » qui furent créées quand la sphère d'action de la couronne s'étant étendue, il fallut recourir aux impôts, pour faire face à l'accroissement des charges qui en résultait. Ces impôts destinés à « aider » le Roi pendant la guerre de Cent ans, provoquèrent des contestations entre l'Etat et les redevables, portant tant sur leur montant que sur leur assiette. La Royauté refusa d'attribuer ces sortes de litiges aux Compagnies judiciaires et chargea les « Généraux des Aides » dont le rôle primitif était de veiller au recouvrement desdits impôts, de connaître de « tous plaids, débâts ou questions touchant lesdits aides, circonstances et dépendances ». (1)

(1) Ordonnance du 9 Février 1387.

Ces derniers formaient ainsi les « Cours des Aides » qui restèrent chargées jusqu'à la Révolution d'une partie du contentieux des contributions publiques et peuvent, à cet égard, être considérés comme les ancêtres de l'institution des Conseils de Préfecture.

Bientôt d'autres impôts que les « aides » furent créés, la taille, dont le contentieux fut attribué à une autre juridiction spéciale, les « Elections », l'impôt sur le sel, pour le contentieux duquel furent créés les « greniers à sel », les douanes ou traites avec les « juges des traites », etc... Mais toutes ces juridictions relevaient en appel des Cours des Aides. Peu à peu, par suite de la vénalité des offices, l'organisation de ces tribunaux devint semblable à celle des tribunaux judiciaires et la Royauté en prit ombrage ; elle préféra par la suite confier le contentieux des impôts nouvellement institués au Conseil du Roi et aux Intendants qui la représentaient plus directement sous sa dépendance.

Avant de quitter ce domaine des juridictions spéciales, il nous faut dire encore un mot des « Bureaux de finances » dont la compétence est à l'origine de celle des Conseils de Préfecture, en matière notamment de grande voirie. En effet, ces « Bureaux de finances » étaient tenus par les « Trésoriers de France » qui étaient principalement chargés de surveiller l'administration des domaines de la couronne, mais qui, en outre, avaient des attributions contentieuses tant en ce qui concernait la conservation et les revenus du domaine de la couronne que la police de ce domaine dans l'acception large et générale que l'ancienne législation donnait à ce mot.

Les Trésoriers de France exerçaient ainsi des attributions juridictionnelles pour le jugement des

contraventions commises sur ce domaine. Il faut remarquer qu'ils les partageaient avec les juridictions spéciales des Eaux et Forêts, et, qu'en outre, les appels et décisions qu'ils rendaient étaient portés devant le Parlement en vertu de l'Edit d'Avril 1627.

Nous allons maintenant nous occuper d'un contentieux administratif plus général, embrassant toutes les matières qui intéressaient l'autorité royale et l'exercice de la puissance publique. Nous arrivons ainsi à la seconde période de l'ancien régime, de Richelieu à la Révolution.

DEUXIÈME PÉRIODE

Du XVII^e^ Siècle à la Révolution.

Le Conseil du Roi et les Intendants tiennent alors la première place. Cette fois la juridiction administrative est exercée non plus par des tribunaux proprement dits, mais par des représentants directs de l'autorité royale agissant et statuant au nom du souverain. Le Conseil du Roi, considéré comme juridiction, réunissait les attributions qui sont aujourd'hui partagées entre le Tribunal des Conflits, la Cour de Cassation et le Conseil d'État. La Juridiction de l'Intendant est l'ancêtre des Conseils de Préfecture. Les Intendants agissaient par délégation des pouvoirs du Conseil du Roi. L'Intendant d'Aube, en son « Mémoire concernant MM. les Intendants départis dans les Provinces et Généralités du Royaume », marque ainsi le lien qui unissait ces deux autorités.

> « Toutes les matières pour lesquelles nos
> « rois n'ont point établi de juges, ils sont cen-
> « sés en avoir réservé la connaissance à eux
> « et à leur Conseil, et c'est par cette raison qu'il
> « a été sagement établi que dans chaque pro-

« vince ou généralité, l'intendant, membre du « Conseil du Roi en connaîtrait. Mais bien en- « tendu que s'il jugeait mal sur ces matières « ou ordonnait mal à propos, tout ce qui serait « réparable pourait être réparé par les ordres « du Roi même. »

L'institution des Intendants n'a pas été une création de Richelieu, mais plutôt « l'usage d'une fonction et d'un titre anciens » pour une œuvre nouvelle.

Longtemps avant Louis XIII, les Rois de France envoyèrent dans les provinces pour accomplir des « chevauchées » des délégués du Conseil du Roi.

Au XVI^e^ siècle, ils portaient le titre de « Commissaires départis pour les ordres du Roi » et adoptaient comme ressort d'inspection, les « généralités ». Sous Richelieu, ils devinrent les « intendants de justice, police et finance » et leur séjour dans les généralités se prolongea. L'Edit de Mai 1635 les rendit permanents ; ce qui entraîna une vive opposition de la Noblesse et des Parlements.

Les Intendants avaient non seulement des fonctions de gouvernement et d'administration, mais, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, ils exerçaient une véritable juridiction administrative. Leur compétence contentieuse ne résultait pas de textes législatifs généraux mais de dispositions spéciales insérées dans les édits, déclarations, arrêts du Conseil, lettres patentes, marchés et baux, et règlements de police pour le commerce et l'industrie. Au XVIII^e^ siècle, les attributions de compétence devinrent de véritables clauses de style et furent ainsi unifiées. Si quelquefois, elles suscitaient des difficultés, elles n'étaient créées que pour un temps limité ; à l'expiration du délai, elles étaient prorogées et souvent

même rendues définitives. Tel fut le cas de l'arrêt du Conseil du 27 Janvier 1739 portant règlement sur l'industrie des papiers qui établit la juridiction de l'intendant pour cinq ans (article 60) ; tel fut encore celui de l'arrêt du Conseil du 19 Mars 1783 (art. 6), qui déféra aux Intendants les contestations entre les concessionnaires de mines et les propriétaires de la surface « et ce pendant trois années seulement ».

Ces attributions de compétence étaient relatives à cinq matières dont la plupart sont encore aujourd'hui de la compétence des Conseils de Préfecture :

— Impôts directs et indirects.
— Travaux publics et voirie.
— Services publics civils et militaires.
— Contentieux des communes.
— Juridiction en matière de police.

Mais le domaine de la juridiction des Intendants était beaucoup plus vaste que le domaine actuel de la compétence des techniciens administratifs en général, et que celui des Conseils de Préfecture en particulier. Les contributions indirectes, les douanes, les affaires du domaine, l'expropriation pour cause d'utilité publique, le contentieux des postes, les réquisitions militaires, les dettes des communes, les règlements d'indemnité entre concessionnaires des mines et les propriétaires de la surface, un grand nombre de contraventions de police sont actuellement de la compétence des tribunaux judiciaires. Jadis, il n'était tenu compte que des biens qui pouvaient rattacher le litige à des intérêts généraux ; les principes modernes tels que celui qui consacre la compétence exclusive de l'autorité judiciaire sur les questions de propriété et de répression pénale

ainsi que sur le contentieux des taxes indirectes étaient méconnus.

Nous nous contenterons donc de passer en revue les attributions qui sont encore de la compétence des Conseils de Préfecture.

1° — *Impôts directs.*

Depuis Louis XIV, le gouvernement royal eut la préoccupation constante d'enlever aux Cours des Aides et aux nombreuses juridictions spéciales placées sous leur contrôle le contentieux fiscal pour le mettre dans les attributions des intendants. Il soutenait que la compétence des magistrats possesseurs d'offices qui composaient ces Cours n'était pas générale et qu'elle ne s'étendait qu'aux taxes existant lors de la délivrance des commissions primitives qui s'étaient transmises avec les offices. Donc, le Roi avait le pouvoir de leur enlever compétence pour des impôts nouvellement créés et, pour des taxes simplement remaniées. La nouvelle attribution de compétence figurait dans les ordonnances relatives à ces impôts. Ainsi la déclaration du 18 Janvier 1695 établissant la capitation, contenait la disposition suivante :

« Voulons et ordonnons que toutes les con-
« testations qui pourraient survenir pour le
« fait de l'imposition et recouvrement de la-
« dite capitation soient jugées sommairement
« et sans frais par lesdits Intendants et Com-
« missaires départis... Voulons que ce qui sera
« ordonné par eux soit exécuté par provision
« sauf l'appel en notre Conseil. »

En ce qui concerne la Taille, vieil impôt dont le contentieux appartenait à la juridiction des

« élus », de nombreux édits créèrent concurremment la juridiction de l'Intendant : d'abord dans les provinces où la taille était personnelle ; puis dans celles que de nouveaux traités venaient de réunir à la couronne quel que fut alors le mode d'assiette de la taille ; enfin, dans les autres provinces, le Roi donna des pouvoirs importants aux Intendants dans les opérations de répartition et d'assiette qui entraînèrent son droit de juridiction en cas de réclamation des intéressés. C'est ainsi que la taille était répartie par les collecteurs entre les personnes taillables d'une paroisse ; l'Intendant reçut le pouvoir de contrôler les déclarations sur la valeur des biens servant d'assiette, d'expertiser, d'infliger des amendes pour fausses déclarations et surtout de taxer d'office. L'Intendant inscrivait lui-même ces taillables au rôle, puis il statuait sur leurs oppositions ; par ailleurs, les habitants de la paroisse pouvaient eux-mêmes contester ces oppositions devant sa juridiction, puisqu'elles étaient susceptibles d'aboutir indirectement à une augmentation de leur propre cotisation.

Enfin, en ce qui concerne les impôts, l'Intendant était encore compétent pour les contestations relatives à l'assiette et au recouvrement des taxes extraordinaires, droits du cinquantième, vingtième, dixième, assis sur le revenu des maisons, des autres biens fonds et des offices, et levées pour subvenir aux dépenses de guerre.

2° *Travaux publics et Voirie.*

De même qu'en matière fiscale, cette compétence ne résultait pas de textes généraux mais d'un grand nombre de dispositions spéciales.

Chaque ouvrage public avait sa loi particulière

qui donnait compétence à l'Intendant pour juger des contestations. Ainsi, par exemple, les édits et lettres patentes portaient concession des travaux du Canal du Midi (Octobre 1666), du Canal d'Orléans (Mars 1679), du Canal du Loing (Novembre 1719). Mais il y a lieu de noter que cette compétence était plus vaste que la compétence actuelle des Conseils de Préfecture : elle s'étendait aux réclamations des propriétaires atteints par l'expropriation, etc...

En ce qui a trait à la voirie, les Trésoriers de France conservaient leur compétence mais en concurrence avec les Intendants.

Successivement les arrêts du Conseil en date des 26 Mai 1705 et 3 Mai 1720, conférant à l'Intendant le droit de juger les réclamations des riverains et les contraventions relevées contre eux en matière de rectification, d'élargissement et de plantation de routes et ceux du 17 Juin 1721, la répression des empiètements commis sur le sol des routes, avec le droit de prononcer l'amende et la restitution du sol usurpé ; ceux du 7 Avril 1771, la police du roulage, en tant qu'elle intéressait la conservation des chemins ; ceux du 22 Juillet 1783, la direction et l'administration des ouvrages intéressant la navigation fluviale, notamment des travaux de la Loire ; avec la police de la navigation sur ce fleuve et le droit « de connaître seuls et privativement à tous autres juges des règlements généraux et particuliers concernant les ouvrages des turcies et levées, ensemble de la police pour la liberté de la navigation et du flottage et le nettoiement de la Loire et des rivières y affluentes et même des affluents d'icelle ».

3° *Contentieux des communes.*

Les pouvoirs créés par simples commissions au profit des Intendants étaient très étendus. Dareste

(2) remarque qu'ils avaient le droit de juger presque toutes les affaires contentieuses intéressant les communes sauf celles qui soulevaient des questions de propriété.

Ainsi, nous voyons que sous la Monarchie, il n'existe à proprement parler aucune juridiction administrative. Il y a confusion entre les pouvoirs d'administration et de juridiction. Toutefois, il faut remarquer que la préoccupation des souverains a toujours été de tendre vers une séparation des pouvoirs précités ; mais la volonté royale se heurta longtemps à l'ambition des parlements qui, dans des vues politiques et grâce à la confusion des pouvoirs, soulevaient fréquemment des conflits d'attribution. Leur but était l'accaparement absolu de toute justice et l'anéantissement de tous les tribunaux spéciaux, l'accroissement de leur puissance par des empiètements successifs dans le domaine de l'exécutif, et par là, le moyen de contrôler et de modérer les pouvoirs illimités du Roi. Mais les souverains également soucieux de la conservation et de l'affermissement de leur autorité absolue, soutinrent la lutte avec avantage ; quand il y avait conflit entre les compagnies judiciaires et les juridictions administratives spéciales, le Roi y apportait une solution arbitraire, sans autre principe déterminé que celui de réunir dans ses mains la plénitude des pouvoirs d'exécution ; certaines affaires, qui par leur nature auraient dû rentrer dans la compétence des tribunaux judiciaires, furent ainsi déférées à l'examen des juridictions administratives.

En outre, les souverains, afin de favoriser le mouvement de centralisation administrative, aug-

---

(2) Dareste : « La justice administrative », p. 147 et s.

mentèrent sans cesse le pouvoir de leurs intendants. Ils empiétèrent de plus en plus sur les attributions des juridictions administratives spéciales. Par ailleurs, toute justice revenait finalement au Roi, puisque la juridiction des Intendants relevait par l'appel du Conseil du Roi.

Nous allons examiner maintenant quelle fut l'œuvre de la Révolution dans ce domaine.

Section II

PÉRIODE RÉVOLUTIONNAIRE

D'une façon générale, la Révolution fit table rase de tout le passé. Les Parlements furent mis « en vacances indéfinies » par le décret du 3 Novembre 1789 et « dissous » par la loi du 16-24 Août 1790 ; les Intendants furent supprimés par la loi du 22 Décembre 1789 ; le Conseil du Roi fut dissous par la loi des 25-27 Mai 1791 ; les Cours des Aides, les bureaux de finances, les élections, les greniers à sel, furent abolis par la loi des 7-11 Septembre 1790 ; les Chambres des Comptes dissoutes par la loi des 17-29 Septembre 1791. Par quelles autorités nouvelles ces juridictions furent-elles remplacées ? Et d'abord, quels furent les principes qui présidèrent à ces réformes ? C'est le principe de la séparation des pouvoirs qui domine l'œuvre de la Révolution. En ce qui concerne la matière qui nous intéresse, il est inscrit dans la loi des 16-24 Août 1790. (3)

« Les fonctions judiciaires sont distinctes
« et demeureront toujours séparées des fonc-
« tions administratives ; les juges ne pourront
« à peine de forfaiture, troubler de quelque

(3) Loi de 1790, titre II, art. 13.

« manière que ce soit les opérations des corps « administratifs ni citer devant eux les admi- « nistrateurs pour raison de leurs fonctions. »

Ce principe est d'ailleurs rappelé dans toute une suite de textes ou constitutionnels ou d'organisation administrative : *Laferrière :* Histoire de la Juridiction administrative, p. 182 :

« Les tribunaux ne peuvent... entreprendre « dre sur les fonctions administratives ou citer « devant eux les administrateurs pour raison « de leurs fonctions (constitution du 3 Sep- « tembre 1791, art. 3). Les administrateurs « de département et de district ne pourront « être troublés dans l'exercice de leurs fonc- « tions administratives par aucun acte du pou- « voir judiciaire (loi du 22 Décembre 1789, « section 3, article 7). La constitution serait « violée si le pouvoir judiciaire pouvait se mê- « ler des choses de l'administration et trou- « bler de quelque manière que ce fut les corps « administratifs dans l'exercice de leurs fonc- « tions. Tout acte des tribunaux et des cours « de justice tendant à contrarier ou à suspen- « dre le mouvement de l'administration, étant « inconstitutionnel, demeurera sans effet et ne « devra pas arrêter les corps administraifs « dans l'exécuion de leurs opérations (Instruc- « tion législative du 8 Janvier 1790).

« Les réclamations d'incompétence à l'é- « gard des corps administratifs ne sont dans « aucun cas du ressort des tribunaux, elles « seront portées au Roi, chef de l'administra- « tion générale...

« Aucun administrateur ne peut être tra-

« duit devant les tribunaux pour raison de ses « fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait « été renvoyé par l'autorité supérieure con- « formément aux lois (Loi des 7-14 Octobre « 1790). »

Mais dans l'application du principe, la Révolution se montre beaucoup plus timorée ; comme la Monarchie, elle eut la défiance de l'intervention des tribunaux dans les affaires de l'administration ; comme elle, elle montra le même attachement aux idées d'unité et de concentration gouvernementale et administrative. Si elle appliqua rigoureusement le principe de la séparation des pouvoirs en s'opposant à toute immixtion des tribunaux dans le domaine administratif, il n'en est pas de même dans le sens inverse. Comme sous la Monarchie, nous constaterons une confusion entre le pouvoir d'administrer et celui de juger, mais cette confusion jouera au profit de l'administration.

L'organisation des juridictions dans les matières administratives contentieuses préoccupa en 1790 le Comité d'Organisation judiciaire de l'Assemblée Constituante. Le Comité avait proposé l'établissement dans chaque département d'un tribunal d'administration uniquement et exclusivement chargé de statuer sur le contentieux de son ressort, un titre spécial du projet de loi sur l'organisation judiciaire était consacré à l'organisation et à la compétence de ce tribunal ; il devait être composé de cinq juges élus dans les mêmes conditions que les juges du tribunal de district ; il devait avoir pour attributions principales, le contentieux des impôts directs et indirects, les travaux publics, la voirie, les élections des administrations départementales et municipales et les élections des juges.

L'Assemblée Constituante repoussa ces propositions et suivit le Député Pezons qui craignait qu'on ne fit un rapprochement entre les tribunaux d'administration et les cours des aides qu'on voulait supprimer.

> « Vous allez établir quatre-vingt-trois « Cours des Aides, disait Pezons, couvrir la « France de juges, accabler les peuples de « frais et les tourmenter encore par des ques- « tions de compétence. » (4)

Le renvoi du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires, proposé par le député du Dauphiné Chabroud fut bien entendu écarté, sauf cependant en ce qui concerne les affaires de contributions indirectes, de douanes, et les contraventions de voirie.

Toujours sur proposition de Pezons (5), l'Assemblée attribua à la compétence des directoires de district et de département les autres affaires que le Comité avait attribuées au Tribunal d'Administration, notamment le contentieux des contributions directes et des travaux publics. Ce fut la loi des 7-11 Septembre 1790 qui partage l'examen des affaires contentieuses entre les directoires de district et les directoires de département selon des règles variables.

En matière de contributions directes, le district

---

(4) Séance du 27 Mai 1790.

(5) « Les directoires composés d'hommes choisis par le peuple pour un temps court et toujours en activité doivent conduire toutes les affaires de l'Administration. Pourquoi ne videraient-ils pas les questions contentieuses qui s'y rattachent ? » (Séance du 27 Mai 1790).

est compétent en premier ressort et le département en appel (article 1, Loi des 7-11 Septembre 1790) ; en ce qui concerne les difficultés survenues entre l'Administration et les entrepreneurs de travaux publics sur l'interprétation et l'exécution des clauses de leurs marchés et pour le règlement des indemnités dues aux particuliers à raison des terrains pris ou fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics, le directoire de département est compétent en premier et dernier ressort et le directoire de district ne joue qu'un rôle de conciliation (art. 3 et 4, Lois des 7-11 Septembre 1790) ; la loi de 1790 entendait par « terrains pris » non seulement les terrains occupés temporairement, mais encore ceux qui étaient expropriés. Toutefois, dans le cas d'occupation ou d'expropriation, les tribunaux judiciaires participaient dans une certaine mesure à la solution de conflit puisque l'évaluation de l'indemnité devait être faite par le Juge de Paix assisté de ses assesseurs.

Dans le cas où les particuliers se plaignaient « de torts et dommages procédant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration », c'est le directoire de district qui était compétent en premier et dernier ressort, le rôle de conciliation étant rempli par la municipalité. Quant aux dommages directement imputables à l'Administration et provenant de la disposition des ouvrages, des ordres de service des ingénieurs, la loi de 1790 n'en disait rien. La loi du 28 pluviôse an VIII, que nous examinerons plus loin, a imité le silence de la loi de 1790. Toutefois, nous verrons que la jurisprudence postérieure à l'an VIII a décidé que quel que soit l'auteur du dommage, ou l'administration, ou l'entrepreneur, c'était le même juge qui était compétent.

Mais Laferrière (6) émet cette opinion qu'il n'en était pas de même avant l'an VIII :

« Nous ne pensons pas que la constituan-
« te ait jamais eu la pensée de faire les direc-
« toires de district ni même de départements
« juges des actions en responsabilités dirigées
« contre l'administration, c'est-à-dire contre
« l'Etat qui exécutait à cette époque la plupart
« des grands travaux publics. Si la loi des
« 7-11 Septembre n'a rien dit de ces réclama-
« tions, c'est que ses auteurs n'entendaient
« point soumettre au jugement des corps ad-
« ministratifs locaux des demandes qui inté-
« ressaient au plus haut degré les droits de
« l'Administration en matière de travaux pu-
« blics. Ils voulaient les réserver à l'adminis-
« tration centrale, aux ministres dont la com-
« pétence était générale sur les actions ten-
« dant à faire déclarer l'Etat débiteur. » (7)

En ce qui a trait à la voirie, la loi de 1790 fait un partage de compétence entre les corps administratifs et les tribunaux judiciaires : à ceux-là les pouvoirs d'administration en matière de grande voirie, à ceux-ci le pouvoir de réprimer les contraventions, tant de grande que de petite voirie.

Par la suite un grand nombre de textes élargirent la compétence de la juridiction des directoires. Pour la plupart, ils visent des matières qui sont au-

(6) Traité de la juridiction administrative, p. 193.

(7) Voir dans ce sens : Macarel : « Eléments de jurisprudence administrative », édit. 1818, t.II, p.260.

De Cornemin : « Droit administratif », édit. 1840, t.II, p. 430.

jourd'hui encore en totalité ou en partie de la compétence des Conseils de Préfecture.

1° Contentieux électoral (instruction de l'Assemblée Nationale concernant les fonctions des assemblées administratives des 12-20 Août 1790, chap. I, § 7, et loi des 15-27 Mars 1791 — Loi des 7-10 Novembre 1790 sur l'élection des juges de district et de leurs suppléants, des juges de paix et de leurs assesseurs).

2° Le contentieux des ventes de domaines nationaux (Loi des 1er fructidor an III, 29 Vendémiaire an IV).

3° Le contentieux du partage des biens communaux (Loi du 10 Juin 1793).

Par la suite, les directoires de district ne subsistèrent pas ; la constitution du 5 fructidor, an III, remplaça également les directoires de département par des administrations centrales composées de trois membres qui héritèrent des attributions contentieuses données aux directoires par la loi des 7-11 Septembre 1790 et par les lois postérieures.

Ainsi donc, toute juridiction administrative disparut sous la Révolution ; les administrateurs furent constitués juges de leurs propres actes et la voie fut ouverte aux caprices de l'arbitraire. Le Conseil du Roi ayant été par ailleurs supprimé par la loi du 27 Avril-25 Mai 1791, il n'existe plus désormais de juridiction administrative supérieure faisant fonction de juge d'appel. En revanche, les décisions contentieuses des directoires furent soumises comme toutes leurs autres décisions, au pouvoir hiérarchique de l'administration supérieure, c'est-à-dire en fait, des Ministres.

Ce n'est qu'à la suite du renversement du gouvernement de l'an III que le Consulat et l'Empire posèrent les bases de l'administration qui nous gouverne depuis plus de cent soixante ans. Les institutions de cette époque, notamment les Conseils de Préfecture, sont une combinaison de celles de l'ancien régime et de celles de la période révolutionnaire.

C'est à l'étude de la Réforme du 28 Pluviôse de l'an VIII que nous allons consacrer les développements suivants.

Section III

LA REFORME DU 28 PLUVIOSE DE L'AN VIII

Les Institutions administratives du Consulat durent leur force et leur durée à ce fait qu'elles représentaient à la fois des traditions séculaires et leur appropriation éclairée à un régime nouveau. La loi du 28 Pluviôse de l'an VIII fit deux parts des attributions des administrations collectives et élues qui avaient fonctionné sous la Révolution et qu'elle supprimait. Les Préfets reçurent les fonctions d'administration proprement dite, les Conseils de Préfecture, les fonctions de juridiction. Toutefois, les Préfets furent cependant associés à ces dernières comme présidents avec voix prépondérante en cas de partage. Les membres des Conseils de Préfecture ne furent plus des délégués élus par les citoyens, comme en 1790 et en l'an III, mais furent nommés par le gouvernement.

Le rapport de Roederer sur la partie de la loi du 28 Pluviôse an VIII, qui a trait aux Conseils de Préfecture, dégage bien le sens de la Réforme :

« Remettre le contentieux de l'administration
« à un Conseil de Préfecture a paru nécessaire
« pour ménager au Préfet le temps que de-

« mande l'administration pour garantir aux « personnes intéressées qu'elles ne seront pas « jugées sur des rapports et des avis de bu- « reaux[e]; pour donner à la propriété des juges « accoutumés au ministère de la justice, à ses « règles, à ses formes ; pour donner tout à la « fois à l'intérêt particulier et à l'intérêt pu- « blic la sûreté qu'on ne peut guère attendre « d'un jugement porté par un seul homme. Le « gouvernement croit avoir pris un juste mi- « lieu entre l'ancien système qui séparait la « justice administrative et l'administration « comme inconciliables, et le nouveau, qui les « cumulait dans une même main comme si « elles eussent été une seule et même chose ».

On a voulu se fonder sur ce fragment du rapport et sur un arrêt du Conseil d'Etat du 6 décembre 1813 (8) pour soutenir que l'intention du gouvernement avait été d'instituer dans chaque département un tribunal administratif de droit commun. Mais ainsi que le remarque Laferrière (9), « les termes de ce rapport indiquent suffisamment que les mots « le contentieux de l'administration », malgré leur caractère général, ne s'appliquaient qu'au contentieux du département, celui dont le Préfet aurait connu en l'absence d'un Conseil spécial, comme héritant des pouvoirs des administrations départementales ». De même, en ce qui concerne l'arrêt du Conseil d'Etat susvisé, il ne s'agit là encore que des « matières contentieuses

(8) « ...d'après la loi du 28 Pluviôse an VIII et autres lois postérieures, le Préfet est seul chargé de l'Administration mais les Conseils de Préfecture sont institués pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives. »

(9) Laferrière, op. cit., p. 221.

relevant des administrations de département, et non du contentieux administratif en général ».

D'ailleurs, l'article de la loi du 28 Pluviôse an VIII, procède par voie d'énumération limitative des cas de compétence des Conseils de Préfecture et non par simple disposition générale. C'est exclure tout le contentieux qui ne se rattache pas aux matières déterminées. La loi du 28 Pluviôse an VIII, reproduit en partie la loi des 7-11 Septembre 1790 sur la compétence des directoires : contentieux des contributions directes, contentieux des travaux publics (interprétation et exécution des marchés, dommages, indemnités pour terrains pris ou fouillés) ; contentieux des domaines nationaux. Elle y ajoute « les difficultés qui pourront s'élever en matière de grande voirie ».

Un peu plus tard, le législateur ayant estimé que les tribunaux judiciaires n'apportaient pas tout le soin désirable à la protection du domaine public et à la répression des contraventions, précisa et compléta les dispositions de la loi de l'an VIII. L'exposé des motifs de la loi du 29 Floréal an X remarque en effet :

« Toutes les contraventions aux règlements
« relatifs à la conservation des canaux, des rou-
« tes, des plantations et ouvrages d'art qui les
« bordent se sont multipliées avec excès. Les
« poursuites en sont rares, peu actives et rare-
« ment poussées jusqu'à la condamnation des
« délinquants. Cette espèce de silence de l'Ad-
« ministration et l'inaction de la justice a en-
« couragé les empiètements, les dégradations,
« la destruction des arbres, le comblement des
« fossés, enfin tous les délits que la cupidité,
« la malveillance, le découvrement conseillent

« et provoquent. Il est temps, au moment où
« l'ordre renaît, où les routes se réparent, se
« plantent, où les canaux se reconstruisent ou
« se font, de rendre à la police conservatrice
« une action sûre, prompte et sévère. Il faut
« conséquemment que l'administration char-
« gée de faire et de conserver puisse poursuivre,
« atteindre, frapper ceux qui détruisent,
« altèrent le produit de ses travaux édifiés sou-
« vent à grands frais. Il faut que, sans aller
« devant les tribunaux de police correctionnelle
« auxquels la connaissance de ces délits est
« attribuée, ils soient réprimés par l'adminis-
« tration même, revêtue à cet effet d'un nou-
« veau pouvoir réclamé par les circonstances
« et même par les principes. »

En conséquence, la loi du 29 Floréal de l'an X chargea les Conseils de Préfecture de statuer sur les contraventions de grande voirie.

Par la suite, d'autres lois spéciales vinrent encore accroître la compétence de ces conseils : la loi du 14 Floréal an XI sur le curage des cours d'eau non navigables, la loi du 9 Ventôse an XIII, relative aux plantations des routes et des chemins vicinaux et aux anticipations commises sur ces chemins ; la loi du 16 Septembre 1807 sur le dessèchement des marais, en réalité loi générale sur les travaux publics qui défère aux Conseils de Préfecture diverses contestations, notamment celles qui concernent les travaux de salubrité intéressant les villes et les communes.

Certaines contestations furent cependant réservées à des commissions spéciales, composées non de fonctionnaires, mais d'habitants, de propriétaires intéressés, d'hommes de l'art nommés par le Chef de

l'Etat (10). Il faudra attendre la loi du 21 Juin 1865 sur les associations syndicales pour voir les attributions contentieuses de ces commissions spéciales transférées aux Conseils de Préfecture.

Pendant longtemps, on s'est demandé si les décisions des Conseils de Préfecture avaient force exécutoire. Certains Conseils même renvoyaient aux tribunaux civils les mesures à prendre pour assurer l'exécution de leurs décisions. Mais les textes législatifs et la jurisprudence du Conseil d'Etat affirmèrent l'assimilation des arrêtés des Conseils de Préfecture aux jugements des tribunaux. Ainsi la loi du 29 Floréal de l'an X décida que les arrêtés rendus en matière de contravention de grande voirie « seront exécutés sans visa ni mandement des tribunaux, nonobstant et sauf tout recours, que les individus condamnés seront contraints par l'envoi de garnisaires et saisie de meubles en vertu desdits arrêtés qui seront exécutoires et emporteront hypothèque » ; en vertu de cette même loi, la connaissance des contraventions de grande voirie et le droit de faire exécuter provisoirement leurs ordonnances, sauf le recours au préfet, appartient au sous-préfet, le Conseil de Préfecture n'étant compétent qu'en appel. Dans un arrêt de Novembre 1809, le Conseil d'Etat fait clairement ressortir cette notion « d'administrateurs-juges » (11).

Un décret vint cependant rétablir les choses, le 6 Décembre 1809, en réservant au préfet les attributions administratives et au Conseil de Préfecture les attributions contentieuses.

---

(10) Voir le texte X de la loi du 16 Septembre 1807.

(11) C.E. 12 Novembre 1809. Dechampneuf contre les habitants de Migron.

De son côté, le Conseil d'Etat dans plusieurs avis (12) et dans plusieurs décrets rendus tant au contentieux que sur conflit négatif (13) confirme cette législation.

En résumé, à partir de l'an VIII, si les attributions des Conseils de Préfecture diffèrent peu de celles des Directoires, leur nature juridique est tout autre. Ce sont de véritables organes juridictionnels, à caractère, il est vrai cependant, peu accentué : en premier lieu, le préfet les préside ; en second lieu, aucune règle précise de procédure n'a été encore élaborée. Pratiquement, l'instruction des affaires purement administratives diffère peu de celle des affaires contentieuses ; l'instance contentieuse est introduite par une requête adressée au Préfet, puis l'affaire est instruite dans les bureaux de la Préfecture. Au surplus, dans certains cas, le gouvernement confondait les attributions consultatives du Conseil de Préfecture, dans lesquelles il rend un avis non obligatoire pour le Préfet, et les attributions contentieuses dans lesquelles il rend son arrêté à la majorité des voix. Ainsi par exemple l'article 136 du décret du 17 Mai 1809 attribuait le jugement des contestations relatives aux baux d'octroi, non au Conseil de Préfecture, mais au Préfet en Conseil de Préfecture.

Mais de toute façon, les Conseils de Préfecture, juridictions administratives imparfaites étaient des juridictions soumises à l'appel devant la juridiction administrative supérieure, le Conseil d'Etat. Un tribunal administratif du premier degré était donc

(12) Avis du 23 Thermidor an XII, et 12 Novembre 1811.
(13) Décret au contentieux du 21 Juin 1813 ; décret sur conflit négatif du 5 Mars 1914.

créé. Restait à le perfectionner. Il fallut pour cela parcourir trois longues étapes : la Réforme de 1862-1865, la loi de procédure du 12 Juillet 1889, la réorganisation de 1926, l'extension de compétence en 1934.

*
* *

Section IV

LE DECRET DU 30 DECEMBRE 1862 ET LA LOI DU 21 JUIN 1865

Ce n'est guère qu'en 1826 qu'on éprouva le besoin de procéder à une réorganisation du Conseil de Préfecture. Le Conseil d'Etat fut consulté par le Ministre de la Justice sur la question de savoir si les parties pourraient être admises à présenter des observations orales devant les Conseils de Préfecture, s'il existait une formule exécutoire applicable à leurs décisions et si, à défaut de formule spéciale, elles pouvaient emprunter celle des décisions judiciaires. Par un avis des Comités réunis du contentieux et de l'intérieur, en date du 4 Février 1826, le Conseil d'Etat constata le silence des textes législatifs à ces sujets et se prononça pour « la rédaction d'un règlement général relatif à la forme de procéder devant le Conseil de Préfecture ». Le Ministre de la Justice approuva l'idée de ce règlement, mais aucune suite n'y fut donnée. L'idée fut reprise au début du gouvernement de Juillet ; une commission, présidée par M. Allent, fut chargée de préparer un projet de loi « sur la réforme à introduire dans l'organisation, les attributions et la procédure des Conseils de Préfecture ». Mais cette Commission ajourna ses travaux jusqu'au vote d'une loi sur le Conseil d'Etat en 1845. Une nouvelle Commission fut alors réunie

sous la présidence du Duc de Broglie en 1846 ; un projet de loi fut élaboré et soumis l'année suivante au Conseil d'Etat, mais la Révolution de 1848 éclata avant qu'il put être présenté aux Chambres.

Après la Révolution de 1848, on voulut fortifier les tribunaux administratifs, les isoler entièrement de l'administration active et dégager la juridiction supérieure de l'ancienne tradition de la justice retenue. A cette fin, la Commission de l'Assemblée Constituante chargée d'élaborer le projet de constitution admit le principe d'institutions nouvelles comprenant un tribunal administratif siégeant au chef-lieu de chaque département, un tribunal administratif supérieur et un tribunal des conflits. Seule de ces trois institutions, celle du tribunal des Conflits prit place dans la législation, l'étude des tribunaux administratifs de département fut ajournée après le vote de la loi sur le Conseil d'Etat.

Cette dernière ayant été adoptée le 3 Mars 1849, le Conseil d'Etat fut chargé d'élaborer un projet de loi embrassant toute la législation de l'administration supérieure et comprenant notamment une réforme de l'organisation des Conseils de Préfecture. Un titre spécial y fut consacré ; rapporté par M. Boulatignier, il fut adopté le 9 Avril 1851. Transmis par le Conseil d'Etat à l'assemblée législative, le projet fut adopté avec quelques modifications par une commission dont M. de Larcy était rapporteur. Malheureusement, le coup d'Etat vint arrêter l'œuvre entreprise qui ne devait être réalisée que quatorze ans après par la loi de 1865.

Le projet de loi de 1851 comprenait déjà la plupart des réformes prévues dans cette dernière loi. Les Conseillers de Préfecture devaient être âgés de vingt-cinq ans, licenciés en droit, ou avoir exercé, soit des fonctions administratives ou judiciaires pen-

dant trois ans, soit les fonctions de conseiller général ou de maire pendant six ans. Le Préfet cessait de présider le Conseil de Préfecture ; un commissaire de gouvernement remplissait les fonctions de ministère public ; les décisions étaient rendues en principe en séance publique et devaient être motivées. Le projet comportait peu de dispositions relatives à la procédure et n'édictait pas de dispositions nouvelles sur les attributions contentieuses du Conseil de Préfecture. Le Conseil d'Etat n'adopta point une innovation consistant à déférer aux Conseils de Préfecture « toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à une autre autorité. »

Les Conseils de Préfecture, en étant ainsi toujours restés à l'organisation insuffisante de la législation de l'an VIII, furent compromis dans l'opinion ; le parti libéral réclamait même leur suppression ; aussi, le gouvernement rendit-il à leur sujet le décret du 30 Décembre 1862 qui établit la publicité des audiences avec débat oral, un ministère public représenté par le Secrétaire général de la Préfecture, ou un auditeur au Conseil d'Etat attaché à la Préfecture, exigea que les décisions fussent motivées et prononcées à l'audience après délibéré, créa un secrétaire-greffier, chargé de recevoir toutes les affaires soumises au Conseil et de centraliser les pièces de la procédure, qui échapperaient ainsi aux bureaux de la Préfecture.

La légalité du décret du 30 Décembre 1862 fut contestée. Le Conseil d'Etat était d'avis qu'on recourut au pouvoir législatif. En conséquence, un projet de loi fut déposé le 20 Avril 1864 et devint la loi du 21 Juin 1865 sur les Conseils de Préfecture. La plupart des innovations proposées par le Conseil d'Etat dans le projet de loi de 1851 et dont quelques-unes avaient déjà trouvé place dans le décret de 1862, fu-

rent consacrées. Outre les réformes déjà mentionnées plus haut, nous signalerons encore l'incompatibilité des fonctions de Conseiller avec un autre emploi public et l'exercice d'une profession ; l'institution d'un Conseiller vice-président, nommé pour un an, qui devait remplacer pratiquement le Préfet à la Présidence du Conseil de Préfecture, que ce dernier conservait contrairement au projet de 1851 ; le transfert au Conseil de Préfecture des affaires contentieuses dont le jugement était attribué au « Préfet en Conseil de Préfecture » ; l'application des dispositions du Code de Procédure sur la police des audiences.

Par ailleurs, la loi du 21 Juin 1865 prévoyait qu'un règlement d'administration publique déterminerait provisoirement :

> « les délais et les formes dans lesquels les
> « arrêtés contradictoires et non contradictoires
> « peuvent être attaqués ; les règles de la pro-
> « cédure à suivre devant les Conseils de Pré-
> « fecture, notamment pour les enquêtes, les
> « expertises et les visites des lieux, ce qui con-
> « cerne les dépens » (14).

Il devait en outre être statué sur ces questions par une loi dans le délai de cinq ans.

Ainsi qu'il avait été prévu, le décret du 12 Juillet 1865 édicta une réglementation sommaire de la procédure : introduction et marche des instances, tenue des audiences, formes des décisions. La question des recours et celle des mesures d'instruction fut laissée de côté. C'est ce texte qui règla la procédure devant les Conseils de Préfecture jusqu'à la Réforme de 1889.

---

(14) Loi du 21 Juin 1865, article 14.

Section V

LA LOI DU 22 JUILLET 1889

Le gouvernement impérial désirait compléter ces réformes en dotant les Conseils de Préfecture d'un code de procédure complet.

Par circulaire en date du 8 Février 1868, le Ministre de l'Intérieur avait demandé aux Préfets un travail sur la procédure à suivre devant les Conseils de Préfecture. A la suite de ces rapports, un projet de loi, élaboré par le Conseil d'Etat, fut déposé le 10 Juin 1870 sur le bureau du Sénat ; mais il ne put aboutir en raison des événements ; il comprenait 77 articles répartis en six titres correspondant aux matières suivantes :

— Introduction des instances et mesures générales d'instruction.

— Moyens de vérification (expertises, visites des lieux, enquêtes et interrogatoires, vérification d'écritures et inscription de faux.

— Incidents (intervention, récusation, désistement).

— Jugement.

— Opposition, tierce opposition et recours au Conseil d'Etat.

— Dépens.

En l'absence d'une loi, la jurisprudence du Con-

seil d'État imposa aux Conseils de Préfecture, par voie prétorienne, l'obligation de suivre un certain nombre de règles inspirées du Code de procédure civile et surtout du décret du 22 Juillet 1806 sur la procédure devant le Conseil d'Etat. C'est cette jurisprudence qui fut consacrée dans la proposition d'initiative parlementaire (proposition de MM. Lisbonne et Clément, séance du Sénat du 2 Mars 1888), qui devint la loi du 22 Juillet 1889 sur la procédure des Conseils de Préfecture.

Il a donc fallu près d'un siècle pour compléter par une loi de procédure l'organisation des Conseils de Préfecture inaugurée au début du Consulat et un délai de vingt-quatre ans pour exécuter l'article 14 de la loi du 21 Juin 1865.

Cette loi du 22 Juillet 1889 n'est d'ailleurs pas un code de procédure complet. M. Aucoc faisait remarquer, dans son exposé des motifs, que le projet :

« était restreint dans les limites de ce qui était
« nécessaire pour assurer la marche régulière
« des affaires devant les Conseils de Préfecture.
« Il n'eut pas été utile de faire un code de pro-
« cédure complet posant les principes géné-
« raux, prévoyant et réglant tous les détails : le
« code de procédure civile y a pourvu, et les
« Conseils de Préfecture, comme leurs justi-
« ciables, n'auront qu'à s'y référer. »

La loi comble de graves lacunes et présente de grands avantages. Elle coordonne dans un corps unique des règles de procédure antérieurement disséminées dans des documents divers ; elle assure l'uniformité de la procédure devant tous les Conseils de Préfecture ; elle fait cesser des incertitudes embarrassantes pour les juges et préjudiciables aux parties.

Son principal mérite est d'avoir régularisé les divers moyens de vérification qu'aucun acte antérieur n'avait uniformément organisés. Enfin, la loi est restée fidèle aux tendances de la procédure administrative en créant des formes rapides, simples, peu coûteuses et néanmoins entourées des garanties nécessaires à la distribution d'une bonne justice.

La loi de 1889 s'est montrée si satisfaisante qu'elle a souvent été proposée comme un modèle à suivre pour la réforme de la procédure civile et que, dans les protectorats de la Tunisie et du Maroc, le décret beylical du 24 Décembre 1910 et le dahir chérifien du 12 Avril 1913 s'en sont inspirés dans la réglementation de la procédure civile.

La loi du 22 Juillet 1889 a été complétée par un règlement d'administration publique, en date du 18 janvier 1890, qui a fixé le tarif des frais et dépens devant les Conseils de Préfecture. Telle est la dernière grande réformre accomplie dans le courant du XIX^e^ siècle concernant les Conseils de Préfecture.

Toutefois, avant de terminer cet exposé historique, nous nous arrêterons quelque peu sur une controverse célèbre qui se déroula devant la Commission de décentralisation de l'Assemblée Nationale en 1870, entre partisans et adversaires du maintien d'une juridiction administrative et plus spécialement des Conseils de Préfecture. Du sort de ces débats devait résulter tout l'avenir de ces tribunaux ; il est donc intéressant de leur consacrer quelques développements avant de passer à l'étude du problème de la réforme des Conseils de Préfecture.

Cette Commission était animée du désir de relâcher les liens de la centralisation et de diminuer l'action du pouvoir central dans la sphère des intérêts locaux. Elle voulait en conséquence sacrifier la juridiction administrative à l'idée de décentralisa-

tion. Elle voyait en elle un obstacle au développement des libertés locales. Aussi rédigea-t-elle un projet de loi portant suppression des Conseils de Préfecture qu'elle déposa le 14 Juin 1872 (15). Ce projet avait pour origine une proposition de loi déposée par M. Rondot le 29 Avril 1871, dont l'article 37 portait :

« Les Préfets et les Conseils de Préfecture
« sont supprimés : les affaires contentieuses et
« les contraventions de voirie actuellement sou-
« mises aux Conseils de Préfecture et au Conseil
« d'État seront jugées par la justice ordinaire. »

Le projet de la Commission qui reprenait les mêmes principes était plus complexe en la forme. Il posait en principe que « toutes les contestations dont la connaissance est attribuée aux Conseils de Préfecture statuant au contentieux seront portées devant les tribunaux ordinaires et seront instruites et jugées d'après la loi commune ». Il faisait ensuite un certain nombre d'exceptions en matière d'autorisation d'ateliers insalubres, de logements insalubres, de réduction et de décharges relatives aux contributions directes, et de comptabilité des receveurs des communes et des établissements publics.

La Commission posait également le principe de l'abolition de toute justice administrative.

L'Assemblée Nationale ne donna pas, elle, à ce projet, l'importance que lui avait consacrée la Commission de décentralisation. Aucune discussion n'eut lieu à son sujet et elle se sépara sans l'avoir porté à son ordre du jour.

(15) Voir le projet de loi et le rapport Lefèvre-Pontalis (Annexe à la séance du 14 Juin 1872, n° 1217 des impressions de l'Assemblée Nationale).

C'est qu'en effet, lors de la discussion de la loi sur le Conseil d'Etat, le principe du maintien de la juridiction administrative avait été consacré.

Les adversaires de toute juridiction administrative avaient bien essayé de faire insérer dans la loi des réserves pour l'avenir. Ainsi un amendement de M. Savary, appuyé par M. Bérenger, tendait à faire ajouter à l'article 9 de la loi, relatif aux attributions contentieuses du Conseil d'Etat, la phrase suivante :

> « Jusqu'à ce qu'il ait été statué par une loi
> « sur l'ensemble de la juridiction conten-
> « tieuse. »

Mais l'Assemblée Nationale repoussa cet amendement et fortifia au contraire la justice administrative en votant la loi organique du 24 Mai 1872.

Toutefois, l'existence d'une juridiction administrative fut reconnue nécessaire ; les progrès considérables réalisés jusqu'à la fin du XIX^{e} siècle furent cependant jugés insuffisants.

Des liens trop étroits subsistaient avec l'administration active : le Préfet avait la possibilité de présider le Conseil de Préfecture ; le Secrétaire général de la Préfecture était le Commissaire du Gouvernement près ledit Conseil ; la nomination des Conseillers n'était pas entourée de sérieuses garanties ; leur traitement était médiocre et ils ne bénéficiaient d'aucun statut.

En ce qui concerne la compétence des Conseils de Préfecture, à part quelques légères extensions de compétence (jugement des comptes des Communes de faible importance), restaient des juridictions d'exception munies d'une compétence assez disparate et dans la plupart des départements ils étaient insuffisamment occupés.

Le problème de la Réforme des Conseils de Préfecture ne reçut guère de solution avant 1926. Nous examinerons auparavant les nombreux projets qui furent élaborés, soit vers la fin du XIX^e^ siècle, soit dès le premier quart du XX^e^ siècle et d'où sortit la grande réforme susvisée.

Tel sera l'objet des développements qui vont suivre.

Deuxième Partie

LES RÉFORMES DES CONSEILS DE PRÉFECTURE DÉJA RÉALISÉES

Le problème de la Réforme des Conseils de Préfecture n'est pas encore définitivement résolu, mais toutefois trois grandes étapes ont déjà été parcourues : 1925 a réalisé une réforme de l'organisation des Conseils de Préfecture qui fut complétée en 1934 par une refonte de leurs attributions ; 1938 a encore élargi leur compétence ; 1940-41-42 a accentué cet élargissement et a modifié leurs organisations.

Nous consacrerons à cette évolution successive deux sections, dont la première traitera des réformes de 1926 et de 1934 et la seconde des diverses réformes survenues par la suite.

*
* *

Section I

LES RÉFORMES DE 1926 ET DE 1934

Ainsi qu'il a déjà été signalé plus haut, depuis 1889 jusqu'en 1926, aucune Réforme n'intervint, tant en ce qui concerne l'organisation des Conseils de Préfecture qu'en ce qui a trait à leur compétence. Toutefois, ce ne sont pas les projets qui firent défaut.

En 1886, deux propositions de suppression furent présentées, l'une le 7 Octobre par M. Pully, l'autre le 15 Décembre par MM. Barodet, Chevillon et Yves Guyot.

En 1887, le 28 Janvier, M. Colfavru proposa d'enlever au Conseil de Préfecture ses attributions contentieuses pour les remettre aux tribunaux civils.

A partir de cette époque se dessine une orientation très nette vers la constitution de tribunaux administratifs.

M. Fallières, Ministre de l'Intérieur, déposa le 25 Juin 1887 sur le bureau de la Chambre un projet de loi destiné à transformer les Conseils dePréfecture en tribunaux d'administration au nombre de vingt-deux.

La Présidence du Préfet était supprimée, une partie du contentieux administratif était remise aux Juges de Paix. En matière de contribution, l'obli-

gation d'aller devant le Conseil de Préfecture lorsqu'un accord est intervenu entre l'administration et les réclamants, était supprimée. Les tribunaux d'administration statuaient en dernier ressort sur les demandes d'inscriptions au rôle, sur les mutations de cotes, sur les états de cotes indûment imposées que présentent les percepteurs. Ils statuaient encore en premier et dernier ressort sur le contentieux des élections municipales, des délégués sénatoriaux, des Conseils de prud'hommes ; en matière de subventions industrielles et de dommages causés par les travaux publics, lorsque l'intérêt engagé ne dépasserait pas 1.000 francs.

Le Conseil d'Etat consulté émit un avis défavorable à l'adoption de ce projet ; il alléguait qu'il n'était pas conforme au principe même de l'institution et qu'il ne constituait aucun avantage : le nombre des tribunaux était trop restreint et il aurait rendu par suite de la distance qui aurait séparé les intéressés du tribunal, les comparutions et les enquêtes difficiles et les expertises plus coûteuses ; il ajoutait en outre que rien ne pouvait justifier la suppression de l'appel. La discussion de ces projets eut par contre pour effet d'appeler l'attention sur la nécessité de fixer d'une manière plus précise les règles de la procédure, ce qui amena le vote de la loi du 22 Juillet 1889, que nous avons déjà examinée.

Le 6 Juin 1891, M. Constans, Ministre de l'Intérieur, déposa un projet aux termes duquel la Présidence du Conseil était enlevée au Préfet et le nombre des Conseillers réduit. La Chambre des Députés n'acheva pas la discussion dudit projet.

Le 9 Août 1895, MM. Lanjuinais et d'Aillières déposaient un projet reprenant les dispositions du projet Fallières.

Le 27 Octobre 1896, M. Barthou déposa un projet ayant beaucoup d'analogie également avec le projet Fallières, mais qui transformait les Conseils de Préfecture en Conseils régionaux au nombre de dix-huit. L'exposé des motifs insistait sur le désir du gouvernement de :

« donner plus d'indépendance aux tribunaux
« administratifs, une plus grande fixité aux
« fonctions de leurs membres en élevant le
« traitement de manière à ne pas attribuer à
« la carrière le caractère transitoire d'une pé-
« riode de début dans l'administration, de dé-
« gager les fonctions de conseiller de préfec-
« ture de l'élément purement administratif
« pour consacrer définitivement le caractère
« de juge; enfin, de simplifier le service sans
« inconvénient pour le justiciable en réalisant
« une économie appréciable ».

En 1899, intervinrent une nouvelle série de projets tendant cette fois à la suppression des Conseils de Préfecture. La proposition Morlot laissait subsister le Conseil d'Etat et répartissait la compétence des Conseils de Préfecture entre les tribunaux ordinaires et cette haute Assemblée. Elle fut renvoyée à une Commission de décentralisation par laquelle elle fut adoptée, mais elle tomba par suite de la fin de la législature.

En 1903, le Conseil de Préfecture subit un nouvel assaut et fut l'objet de trois propositions tendant à sa suppression : celles de MM. Flourens, Grosjean et encore une fois de M. Morlot. Ces diverses propositions ne purent être discutées.

On ne devait pas tarder à revenir au système des tribunaux administratifs. Le 22 Juin 1907, Cle-

menceau déposa sur le bureau de la Chambre un projet de loi ayant pour objet la création de tribunaux administratifs de région :

« L'organisation actuelle — dit l'exposé « des motifs — a motivé depuis longtemps de « vives critiques ; on a notamment jugé inad- « missible l'attribution à un même corps de « fonctions administratives et contentieuses ; « on s'est élevé contre cette disposition de loi « qui, attribuant la présidence du Conseil de « Préfecture au Préfet, place ce tribunal en « quelque sorte sous la dépendance d'un fonc- « tionnaire qui, par la nature de ses fonctions, « est souvent partie dans des procès soumis à « la juridiction administrative. On a même « contesté le principe de l'institution en décla- « rant qu'il ne devait y avoir aucune confusion « entre le droit de juger et celui d'administrer, « le premier devant exclusivement appartenir « au pouvoir judiciaire, le second à l'autorité « administrative. Nous ne pensons pas qu'il y « ait lieu d'envisager la suppression de la ju- « ridiction administrative qui est la consé- « quence même du principe de la séparation « des pouvoirs. En matière de contentieux ad- « ministratif, ce ne sont pas les intérêts seuls « des particuliers qui sont en cause ; le litige « s'élève généralement entre des particuliers et « l'Etat ou des établissements publics agissant « dans l'ntérêt général ou dans l'intérêt des « services publics dont ils ont la charge. La « multiplicité des attributions conférées à la « juridiction administrative et l'examen des « matières dont les règles d'interprétation sont « différentes de celles du droit privé, nécessi-

« tent la spécialité du juge ainsi que l'unité « de jurisprudence qui offrent aux parties cet « avantage que le Conseil d'Etat, à la fois Cour « de Cassation et tribunal d'appel, juge en fait « aussi bien qu'en droit. Enfin la procédure « suivie devant la juridiction administrative « est rapide et peu coûteuse. Mais si cette juri- « diction ne lui paraît pas devoir être suppri- « mée, le gouvernement estime que l'institu- « tion actuelle doit faire place à une nouvelle « organisation de nature à donner aux juges « du contentieux administratif plus d'indépen- « dance en leur enlevant, avec la tutelle du « préfet, toutes leurs attributions exclusive- « ment administratives et en fortifiant leur « situation. »

En conséquence, le projet Clemenceau prévoyait le remplacement des Conseils de Préfecture par 20 tribunaux administratifs. Les conditions d'aptitude ne sont pas sensiblement modifiées, celles de l'avancement sont réglementées. Les attributions restent à peu près les mêmes, sauf en ce qui concerne la répression des contraventions de grande voirie qui est dévolue aux tribunaux correctionnels, et les questions relatives aux ventes nationales ou domaniales, aux eaux des sources minérales appartenant à l'Etat, la connaissance des baux des halles commerciales appartenant à des particuliers, des baux passés entre les communes et les fermiers et régisseurs intéressés, des droits d'octroi et des droits de place dans les halles et marchés ainsi que de droits de pesage, de mesurage et de jaugeage, enfin les litiges en matière d'affouage, qui sont dévolus aux tribunaux ordinaires.

Renvoyé à la Commission de l'administration

générale départementale et communale, ce projet ne put venir en discussion.

Le 13 Juillet 1908, un nouveau projet préparé par M. Lallemand alors Préfet de la Haute-Vienne, fut déposé par M. Clemenceau à la séance de la Chambre, le 13 Juillet 1908.

L'exposé des motifs est à peu près le même que celui du projet de 1907, mais au lieu de 20 tribunaux administratifs, il est institué dans chaque département aux lieu et place du Conseil de Préfecture, un tribunal administratif composé d'un Conseiller de Préfecture juge unique, du secrétaire général commissaire du Gouvernement et d'un secrétaire-greffier, choisi par le Préfet parmi les employés de la Préfecture.

Le gouvernement estimait que les tendances judiciaires de l'époque s'accommoderaient aisément de cette réforme du juge unique et que par ailleurs l'institution d'un concours pour accéder à la fonction de Conseiller présenterait toutes les garanties nécessaires relativement à la compétence de ce juge. En outre, le recours au Conseil d'Etat étant ouvert dans presque tous les cas, il serait loisible à cette haute juridiction de reviser, en fait et en droit, les sentences rendues.

La création d'un certain nombre de postes de Conseillers de Préfecture suppléants est envisagée, afin de pourvoir aux vacances, absences ou empêchements des titulaires départementaux et de hâter, en cas de besoin, l'expédition des affaires.

Le recrutement de ces conseillers suppléants se fait au concours parmi les licenciés en droit. Les Conseillers sont choisis parmi les Conseillers suppléants ayant deux ans de fonctions ou parmi les anciens auditeurs du Conseil d'Etat.

Il est institué au Ministère de l'Intérieur un

Conseil Supérieur de la magistrature administrative chargé de donner son avis dans les cas où des sanctions devront être prises contre un Conseiller titulaire ou suppléant.

Au point de vue de la compétence aucune innovation. Par contre, la séparation entre les fonctions d'administration active et de juridiction est absolue ; toutes les dispositions qui appelaient les Conseillers à siéger dans divers Conseils ou diverses commissions sont rapportées. Les règles de la procédure restent à peu près les mêmes.

Le projet Lallemand fut renvoyé à la commission d'administration générale, départementale et communale, mais ne fut jamais discuté.

Le 28 Novembre 1908, M. Milliaux déposa un projet maintenant l'institution du Conseil de Préfecture départemental mais comportant les innovations suivantes :

1° La présidence est retirée au Préfet et confiée à un Conseiller nommé Président à titre définitif ;

2° Les Conseillers sont répartis en trois classes ;

3° Un Conseil Supérieur de la magistrature administrative est créé ;

4° Après dix ans d'exercice, les Présidents et Conseillers pourront prétendre à l'honorariat.

M. Milliaux proposait de laisser aux Conseils de Préfecture leurs attributions administratives.

Comme on le voit, si depuis 1889 aucune réforme des Conseils de Préfecture ne fut réalisée, ce ne sont pas les projets et propositions qui manquèrent. Toutefois, il fallut attendre 1910 pour qu'une sérieuse étude juridique de la question fût entreprise. Jusqu'ici les projets de réforme étaient tous

d'origine parlementaire et le plus souvent étaient établis d'après des considérations d'opportunité beaucoup plus que d'après des considérations d'ordre strictement juridique. Aussi, lorsque l'opportunité d'entreprendre la Réforme venait à disparaître, le projet disparaissait-il dans la poussière des cartons verts des Commissions et on n'en entendait plus parler.

En 1910, la Société d'Etudes législatives mit à son ordre du jour l'étude de la Réforme des Conseils de Préfecture (1). Après des débats approfondis et sur rapport du Professeur Jèze, elle admit le principe de la substitution aux Conseils de Préfecture départementaux de Conseils administratifs ayant un ressort plus étendu. Un peu plus tard, en 1920, ses travaux inspirèrent un projet gouvernemental que la Chambre essaya de faire passer par deux fois, vainement d'ailleurs, dans une loi de finances, éternel véhicule de toutes sortes de dispositions. (Loi de finances de 1920 et de 1921).

Par deux fois également, la disjonction du texte ayant été votée par le Sénat, le Gouvernement se décida à déposer un projet spécial, le 7 juin 1921, qui subit d'ailleurs lui aussi des vicissitudes diverses pour, finalement, être enfoui dans les cartons en mars-avril 1925, au moment de la chute du Cabinet Herriot. Il convient cependant d'insister tant sur le projet de la Société d'Etudes législatives que sur le projet gouvernemental du 7 juin 1921 ; car nous verrons que ces travaux furent directement à l'origine de la Réforme Poincaré de 1926.

(1) Gaston Jèze, « La Réforme des Conseils de Préfecture ». Bulletin de la Société d'Etudes législatives, 1910.

Ces projets constataient que les Conseils de Préfecture, tels qu'ils existaient, ne donnaient pas confiance ; ils étaient mal recrutés et manquaient d'indépendance. Leurs membres ayant une situation sans avenir et sans un prestige suffisant s'abandonnaient à une indifférence que le justiciable ne pouvait admettre.

En premier lieu les Conseillers de Préfecture étaient mal recrutés. Mal payée, la fonction ne pouvait attirer des personnalités de premier plan, elle était considérée comme une situation administrative de début et ces magistrats n'avaient aucun intérêt à exercer avec zèle une fonction qui ne « payait pas ».

En second lieu, le Conseiller qui voulait de l'avancement devait obtenir l'appui de hauts personnages autour desquels il gravitait : le Préfet et les hommes politiques influents du département. Il se trouvait donc normalement en tutelle et dans l'obligation de servir les intérêts électoraux des politiciens. Le Conseiller qui était désireux d'exercer véritablement la fonction de juge se voyait privé de tout avancement ; s'il voulait arriver, il devait sacrifier une large part de son indépendance.

En troisième lieu, l'activité juridictionnelle des Conseils de Préfecture était réduite au minimum « de quoi alimenter une audience par semaine », ainsi que le remarquait le Professeur Jèze dans l'article précité. Les Conseillers exerçant peu souvent leur fonction de juger, perdirent l'habitude et la sûreté de pensée nécessaire à l'exercice de cette délicate fonction ; ils ne se tenaient pas non plus au courant de l'évolution de la jurisprudence administrative.

Le Professeur Jèze, dans l'étude précitée, bros-

sait un tableau très sombre de la situation des Conseillers (2).

Il en était de même de M. Devaux (3) qui, dans son étude sur les Conseils de Préfecture, examinait les causes réelles de la désaffection des justiciables à l'égard de ces tribunaux ; comme il le notait avec justesse :

« Mais, dira-t-on, si les Conseils de Pré-
« fecture sont de si mauvais juges, comment
« les justiciables les supportent-ils sans pous-
« ser des clameurs ? C'est un fait que le pu-
« blic n'est pas l'adversaire des Conseils de
« Préfecture — la raison c'est qu'il les ignore
« — Cela tient aussi, comme je le disais en
« commençant, à ce que les Conseils de Pré-
« fecture sont inoffensifs. Ils le sont par un
« heureux hasard, par la combinaison inatten-
« due de deux règles de procédure : la premiè-
« re, c'est que les Conseils de Préfecture ne
« statuent jamais qu'en premier ressort : on
« peut toujours faire appel au Conseil d'Etat
« ou à la Cour des Comptes (pour l'apurement
« des comptes de gestion). En second lieu, la
« procédure administrative a cet avantage
« considérable qu'elle est souvent gratuite ou
« presque : tel est le cas pour les affaires d'im-
« pôts directs, d'élections.

« Dans ces conditions, lorsque le récla-
« mant fait une protestation qu'il veut faire
« juger sérieusement, il ne manque pas de
« faire appel devant le Conseil d'Etat. Et com-

(2) Gaston Jèze, op. cité, pp. 33 et 34.

(3) Devaux, « La Réforme des Conseils de Préfecture », 1927, Girard.

« me il n'y a pas de frais de procédure, il ne « sera pas arrêté pur la dépense.

« Dans les affaires de travaux publics, la « procédure n'est pas gratuite, mais toutes les « fois que les intérêts pécuniaires en cause ont « quelque importance, les plaideurs font ap- « pel. On va devant le Conseil de Préfecture « parce que la loi l'exige, mais il est bien en- « tendu que cela ne compte pas ».

La Société d'Études Législatives et le gouvernement proposaient donc de substituer aux Conseils de Préfecture départementaux des Conseils Administratifs régionaux, ayant même siège et même ressort que les Cours d'Appel.

M. Devaux en indiquant la composition dans les termes suivants :

« Chacun d'eux aurait été composé de « trois Conseillers et d'un Conseiller Adjoint. « Les trois quarts des Conseillers titulaires au- « raient été recrutés parmi les Conseillers Ad- « joints ; le quart des postes restants aurait été « réservé aux auditeurs et anciens auditeurs « au Conseil d'Etat, comptant au moins trois « ans de service dans ce corps, et à défaut, « aux candidats de plus de 30 ans comptant « cinq ans de fonctions publiques, et inscrits « sur une liste dressée par une Commission « dont la composition serait fixée par un rè- « glement d'administration publique.

« Cette Commission évidemment inspirée « du Conseil Supérieur de la Magistrature ad- « ministrative préconisé par le professeur Jèze, « devait en outre, donner un avis conforme « en cas de mise à la retraite d'office des mem- « bres des Conseils. Les Conseillers adjoints

« étaient uniquement recrutés au concours,
« parmi les candidats de 30 ans au moins pour-
« du grade de licencié en droit. »

Le projet se complétait, enfin, par un élargissement de la compétence du Conseil administratif régional par rapport à celle des Conseils de Préfecture et par la possibilité, pour le Conseil nouveau, de statuer en dernier ressort sur des affaires d'importance pécuniaire secondaire, étant entendu toutefois que, même dans ce cas, les arrêtés en dernier ressort pourraient être déférés au Conseil d'Etat statuant comme juge de cassation.

Avant d'arriver à la Réforme de 1926 directement inspirée des projets précités, il nous faut signaler une autre conception qui avait d'ailleurs, ainsi qu'il a été signalé plus haut, fait déjà l'objet de multiples propositions depuis 1889, c'est celle de la suppression pure et simple des Conseils de Préfecture et de l'attribution des litiges de leur compétence aux tribunaux judiciaires. La commission d'administration générale du Sénat se fit le défenseur d'une Réforme dans ce sens (4). MM. Lemery (5) rapporteur pour avis de la Commission de législation Civile du Sénat, et Henri Merlin, Sénateur, membre de la Commission d'administration générale, se ralliaient à cette conception.

Nous n'insisterons pas davantage à son sujet, nous contentant seulement de signaler qu'elle fut rapidement abandonnée puisque la Commission interministérielle constituée le 15 Octobre 1926, en vue de préparer un projet de réforme de la juridiction administrative départementale — Commission

(4) Rapport Catalogne déposé le 25 Mars 1922 (Sénat, S.O. 1922, ann. n° 233, J.O., Doc. Parl., p. 239).

(5) Lémery. Sénat S.E. 1922 n° 809 J.O., Doc.Parl. p.273.

dans laquelle figuraient MM. Catalogne et Merlin — se prononça à l'unanimité moins une voix en faveur « du maintien des juridictions administratives de première instance » et écarta formellement toute idée de transfert de contentieux administratif aux tribunaux civils. (6)

D'ailleurs, nous nous réservons d'apprécier le bien fondé de cette conception au moment où nous étudierons quelles sont les réformes qui restent à réaliser relativement aux Conseils de Préfecture.

Tous ces projets ont abouti en premier lieu, à l'institution en 1919 du Tribunal Administratif d'Alsace et de Lorraine au lieu du rétablissement de trois Conseils de Préfecture dans les départements recouvrés ; en second lieu, à la grande Réforme de 1926.

Par un de ces retours dont la politique offre de fréquents exemples, M. Poincaré qui avait dû en 1924, abandonner le pouvoir sous l'opposition provoquée notamment par « les décrets-lois », était rappelé en 1926 à la tête du Gouvernement à la suite de vicissitudes monétaires.

Pour enrayer la panique, le Président du Conseil obtenait du Parlement l'autorisation, par l'article premier de la loi du 3 Août 1926 « de procéder par décrets, jusqu'au 31 Décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront, soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois ».

---

(6) J.O. Doc.Parl., Sénat S.O. 1926, ann. n° 348, p.1042 2 col.

Un décret du 6 Septembre 1926 (7) remplaçait en conséquence les 86 Conseils de Préfecture départementaux par 22 Conseils interdépartementaux (8). Une réforme générale des Conseils de Préfecture s'imposait depuis déjà longtemps, mais un problème était toujours resté en suspens, à la solution duquel aucun remède valable n'avait été apporté jusqu'alors. Devait-on étendre d'abord leurs attributions ou refondre en premier lieu leur recrutement ? Cette dernière tâche était la plus urgente afin de redonner confiance aux justiciables.

En fait, c'est bien en suivant cet ordre que la réforme a été opérée en deux étapes successives, la première marquée en 1926 par la réorganisation et l'amélioration du recrutement des Conseils de Préfecture, la seconde en 1934 par l'extension de leurs attributions contentieuses.

La condition préliminaire de toute réforme consistait à réduire le nombre des Conseils ; cette transformation devant entraîner des dépenses, il fallait, pour pouvoir faire face à celles-ci, réaliser des économies correspondantes. On devait en effet mieux payer les Conseillers et augmenter le personnel de chaque Conseil : pour pouvoir le faire sans augmenter les crédits affectés aux Conseils, il fallait diminuer le nombre de ceux-ci.

Le décret du 6 Septembre 1926 diffère sensiblement du projet créant des Conseils Administratifs régionaux, dit projet Marraud, que nous avons examiné plus haut. Il est d'ailleurs beaucoup plus modeste.

---

(7) Journal Officiel du 10 Sept. 1926, p. 10074 et s. — Lois annotées de 1928, p. 1457.

(8) Sont laissés de côté le Conseil de Préfecture de la Seine et les trois Conseils de Préfecture de l'Algérie.

Voyons quelle est son économie.

Il donne un caractère régional aux Conseils de Préfecture et apporte ensuite un certain nombre d'améliorations au régime antérieur :

1° Sous l'ancien état de choses, la juridiction n'était pas indépendante de l'action administrative : ainsi le Conseil de Préfecture était étroitement rattaché à l'Administration préfectorale. Placé dans chaque préfecture, il en constituait un des rouages et se trouvait par là dans la dépendance du Préfet. En outre, si le Préfet présidait rarement le Conseil, son action existait cependant du fait de sa qualité de président de droit et elle était aidée par le rôle du secrétaire général.

Or, pour qu'un tribunal administratif soit séparé de l'administration active quant à son organisation, il faut notamment que des administrateurs actifs ne participent pas à ses opérations et qu'ils n'exercent pas d'action sur lui. C'est pour cette raison que le décret a cherché à séparer davantage les Conseils de Préfecture de l'administration active et spécialement de l'administration préfectorale ; désormais le Préfet cesse d'être Président du Conseil de Préfecture, pour être remplacé par un président de carrière. L'Administration ne sera plus juge et partie et cette disposition est analogue à celle de l'article 10 de la loi du 24 Mai 1872 sur le Conseil d'Etat : « Le Ministre de la Justice a le droit de présider les sections, hormis la section du contentieux ».

2° Toujours dans le sens d'une distinction plus complète entre la juridiction et l'administration, il crée un Commissaire du Gouvernement autonome, qui ne sera plus le secrétaire général de la Préfec-

ture, nommé par décret parmi les membres du Conseil.

3° La Réforme de 1926 tend par ailleurs à augmenter les garanties de situation et à améliorer la composition des Conseils de Préfecture. Auparavant, le poste de Conseiller de Préfecture était le premier échelon de la carrière préfectorale, soit un poste de débutant, ainsi les Conseils de Préfecture étaient mal composés.

Avec le décret du 6 septembre 1926, intervient une amélioration sensible de la situation de leurs membres. D'abord il les organise en corps spécial divisé en trois classes : ou peut donc maintenant faire carrière dans les Conseils de Préfecture. Ceux-ci possèdent un personnel spécialisé.

Puis le recrutement se fera en principe au concours : la proportion réservée aux Conseillers issus du concours, pour les postes de Conseillers de première et deuxième classe, sera des trois quarts. Sur ce point encore, le décret a imité la législation sur le Conseil d'Etat, qui, dans la loi du 1er mars 1923, article 7, réserve les trois quarts des places de Conseillers aux maîtres des requêtes, et dans la loi du 8 Avril 1910 article 7, réserve les trois quarts des places de maîtres des requêtes aux auditeurs de première classe.

4° Cette réforme était excellente, mais elle risquait, si on se fût borné là, d'avoir à côté d'avantages certains, un grave inconvénient : celui d'éloigner la justice du justiciable. Pour y parer, le décret du 6 Septembre 1926 institue le Conseiller Délégué. Dans son article 8, complété par le décret du 26 Septembre, il autorise la désignation d'un ou plusieurs membres de chaque Conseil de Préfecture interdépartemental pour statuer par délé-

gation du Conseil et sans intervention du Ministère Public, mais sauf recours au Conseil d'Etat sur une série d'affaires limitativement déterminées.

a) Les demandes en mutation de cote et en exemption temporaire d'impôts directs auxquelles l'Administration propose de faire droit intégralement.

b) Les réclamations en matière fiscale que l'Administration propose de rejeter comme formées hors délai ; celles où il y a lieu de donner acte d'un désistement et celles où les intéressés n'ont pas dans le délai de deux mois, déclaré refuser un dégrèvement partiel à eux proposé.

c) Toutes les autres réclamations en matière fiscale où les parties demandent à présenter ou faire présenter des observations orales, si elles déclarent accepter que l'affaire soit jugée par le Conseiller délégué au chef-lieu du département de leur domicile.

d) Ce qui subsiste des contraventions de voirie de la compétence des Conseils sous les mêmes conditions.

e) Les réclamations en matière d'affouage si les parties ne s'y opposent pas.

Il s'agit là d'une véritable juridiction qui se rapproche du référé civil : on y statue rapidement sur des affaires de minime importance.

A raison de cette délégation, dont nous venons de parler, la décision du juge délégué est susceptible d'appel direct devant le Conseil d'Etat, comme si elle émanait du Conseil de Préfecture lui-même, mais elle constitue néanmoins une décision de « seconde zone » puisque toute affaire portée de-

vant le Conseiller délégué peut « en tout état de cause » et tant que le jugement n'a pas été rendu, être renvoyée devant le Conseil de Préfecture interdépartemental, soit d'office par le Président, soit par le juge saisi. L'institution de « l'audience foraine » a eu pour but de faciliter aux justiciables des départements autres que celui du Conseil, l'utilisation de la faculté de présenter des observations orales ; en effet, en plus des affaires limitativement énumérées, le Conseiller délégué joue encore le rôle de juge unique toutes les fois que les parties sont d'accord pour accepter sa juridiction.

5° Enfin, l'article 9 permet au Conseil ou à son Président de commettre un Conseiller pour procéder, dans les départements autres que celui du siège du Conseil et sur les lieux, à toutes enquêtes et mesures d'instructions.

Il y a lieu de remarquer que le décret du 6 Septembre 1926 ne touche en rien aux attributions tant administratives que contentieuses des Conseils de Préfecture, ainsi qu'à la procédure et aux recours.

> Le Gouvernement, à cet égard, estime qu'il « doit laisser le soin à une loi future de trancher les questions délicates relatives à l'extension de la compétence actuelle des Conseils « et s'abstenir même de créer, sous des dénominations jusqu'ici inusitées, des juridictions « nouvelles ». (9)

Cette réforme de l'organisation des Conseils de Préfecture réalisée le 6 Septembre 1926, fut complétée par un certain nombre d'autres décrets ; ce furent en premier lieu le décret-loi du 26 Septembre

(9) Rapport au Président de la République. Journal Officiel du 9 Septembre 1926, p. 10074.

1926 (10) sur la procédure, modifiant sur divers points la loi du 22 Juillet 1889 ; puis le décret-loi du 3 Décembre 1926 (11) sur le Conseil de Préfecture de la Seine. Ensuite, le décret du 28 Décembre 1926 qui a transféré aux tribunaux judiciaires la connaissance des infractions aux lois et règlements relatifs à la police de la circulation des voies publiques et de la conservation des voies publiques : seules demeurent de la compétence des Conseils de Préfecture et sauf appel au Conseil d'Etat, diverses contraventions comme la dégradation du domaine public, l'inobservation de certaines servitudes d'utilité publique et de certaines prescriptions de la législation des chemins de fer.

Le 21 Décembre 1927 (12) intervint un décret fixant le statut des membres des Conseils de Préfecture interdépartementaux et leur attribuant certaines garanties, pourtant beaucoup moins larges que celles du projet de loi de 1921. Enfin, deux décrets du 23 Février 1928 (13) étudièrent : le premier, le fonctionnement des Conseils de Préfecture interdépartementaux ; le second, l'organisation de leurs greffes.

On peut constater maintenant que la Réforme de 1926 présente un grand progrès sur les textes antérieurs à cette date : tout d'abord des économies ont été réalisées ou plus exactement « on a, comme dit M. Devaux (14), ouvert la voie à la réalisation d'économies ». 148 postes ont disparu.

---

(10) J.O. du 29 Septembre 1926, p. 10764 ; S. Lois annotées de 1928, p. 2458.

(11) J.O. du 5 Décembre 1926, p. 12758 ; S. Lois annotées de 1928, p. 1459.

(12) J.O. du 22 Décembre 1927, p. 12812 ; S. Lois annotées de 1928, p. 1460.

(13) J.O. du 26 Février 1928, p. 2198.

(14) La Réforme des Conseils de Préfecture. Devaux.

En outre, l'institution d'un concours est une très bonne chose ; il en est de même des nouvelles règles d'avancement calquées sur celles du Conseil d'Etat, ainsi qu'il a déjà été remarqué plus haut. Toutefois le favoritisme n'a pas été banni : les Conseillers de Préfecture demeurent soumis aux Préfets, en ce sens que c'est le Préfet qui, plus ou moins officiellement, les note. Si l'on veut aboutir à plus d'indépendance pour les juges du contentieux administratif, il faut que ces derniers soient notés par le Président du Conseil de Préfecture et que celui-ci soit lui-même noté par son supérieur hiérarchique — un membre du Conseil d'Etat par exemple. C'est un point que nous reprendrons plus loin quand nous examinerons les Réformes des Conseils de Préfecture qui restent encore à réaliser.

Par ailleurs, les mesures tendant à rendre le Président et le Commissaire du Gouvernement indépendants de l'Administration active sont très appréciables ; de même celles qui tendent à calquer le traitement des Conseillers sur ceux des membres des tribunaux civils, ce qui ne peut que rehausser leur situation et améliorer le recrutement. Enfin, l'institution du « Conseiller Délégué » a réussi à éviter un trop grand éloignement surtout en matière de contentieux des contributions directes — du justiciable de la juridiction — et également à faciliter l'instruction par le moyen du conseiller commis pour y procéder.

Ainsi réorganisé, le Conseil de Préfecture est avant tout un tribunal administratif. Toutefois, le décret de 1926 n'écarte complètement de l'administration active ni les Conseils, ni les Conseillers individuellement.

D'abord, les préfets sont encore parfois tenus de consulter les Conseils, par exemple en cas de libé-

ralités faites à un hameau, en cas d'emprunts d'établissements charitables communaux dépassant un certain maximum si le Conseil Municipal émet un avis défavorable (15). De même, le Préfet doit obligatoirement consulter le Conseil de Préfecture lorsque, à la suite d'un désaccord entre le Conseil Municipal et la Commission syndicale d'un hameau à propos d'une libéralité faite à celui-ci, il est appelé à statuer sur le différend en acceptant la libéralité (16). Les Conseils peuvent être appelés de plus à donner des avis sur les questions qui leur sont soumises par les Préfets de leur circonscription. D'autre part, les Conseillers conservent leurs anciennes attributions individuelles dans le département où siège le Conseil. Rien n'est changé enfin en ce qui concerne les autorisations de plaider à donner aux établissements communaux d'assistance et de bienfaisance et aux particuliers voulant plaider pour une commune.

Que penser de la Réforme de 1926 ? Et d'abord y a-t-il une véritable Réforme ? Il semble que le Gouvernement lui-même ne le reconnaisse pas, puisque le texte que nous avions cité plus haut, renvoie à une loi future, le soin de trancher la question de l'extension de la compétence des Conseils de Préfecture. Or, c'est là la véritable Réforme qu'il s'agit d'opérer en vue de désencombrer le Conseil d'Etat. La Réforme réalisée en 1926 porte uniquement sur l'organisation des Conseils de Préfecture ; elle vise à les séparer davantage de l'Administration. Les Conseils de Préfecture continuent bien à cumuler des pouvoirs d'administration consultative avec leurs

(15) Décret du 5 Novembre 1926. Articles 22 et 29.
(16) Article 112 de la loi du 5 Avril 1884 modifié par l'article 22 du décret du 5 Novembre 1926.

pouvoirs juridictionnels. Cette confusion organique des deux fonctions subsiste encore, d'autant plus qu'il ne s'est pas formé dans les Conseils de Préfecture cette dualité d'organismes qui existe dans le Conseil d'Etat.

Mais le décret-loi du 6 Septembre 1926 n'a pas touché à la compétence des Conseils de Préfecture car le Ministère Poincaré a cru que les pouvoirs réglementaires extraordinaires qui avaient été conférés ne comportaient pas le droit de la modifier. Les Conseils de Préfecture restèrent donc ce qu'ils étaient, soit des juges administratifs d'attribution avec compétence assez limitée.

Il fallut attendre huit années avant que la Réforme de la compétence prévue par le décret du 6 Septembre 1926 ne fut accomplie, et cela, comme conséquence de la réduction de personnel du Conseil d'Etat.

En effet, depuis quelque temps, on avait l'idée d'atténuer l'encombrement du Conseil d'Etat en augmentant la compétence des Conseils de Préfecture, et cet allègement n'est apparu comme indispensable qu'en 1934, lors de la réduction de personnel dont il a été l'objet.

En vertu de l'habilitation législative contenue dans l'article 36 de la loi du 28 Février 1934, le Gouvernement élabora le décret du 5 Mai 1934 qui étendit considérablement les attributions des Conseils de Préfecture et essaya de les systématiser.

Jusque là, en effet, elles étaient tout à fait incohérentes et décousues. On ne voyait aucune idée directrice ayant présidé à la répartition du contentieux entre le Conseil d'Etat et les Conseils de Préfecture. Comme nous venons déjà de le dire, c'est encore une raison d'économie, qui, de même qu'en 1926, provoqua la nouvelle Réforme ; un autre dé-

cret-loi du 5 Mai 1934 ayant réduit le nombre des membres du Conseil d'Etat, il fallait bien, sous peine d'accentuer encore l'encombrement de la Haute Assemblée, transférer aux Conseils de Préfecture un certain nombre d'attributions contentieuses.

Rappelons quelles étaient les attributions de ces Conseils avant la Réforme de 1934 : ils sont juges d'attribution et ces attributions sont très diverses et sans lien logique entre elles.

C'est d'abord le jugement de tous les litiges relatifs aux travaux publics ; que ces litiges s'élèvent entre les personnes administratives et leurs entrepreneurs ou concessionnaires, ou entre les personnes administratives et les tiers se plaignant de dommages ; puis le contentieux des Contributions directes, pour les demandes en décharge ou en réduction ; la répression des contraventions de voirie, qui par le décret-loi du 28 Décembre 1926 ont cependant été réduites à la voirie maritime et fluviale ; enfin différents litiges en matière minière (17) et le jugement des comptes des comptables de certaines communes et établissements publics, avec appel dans ce cas devant la Cour des Comptes. Ils sont compétents de plus dans une véritable poussière de cas dont chacun se présente très rarement : le « Traité du Contentieux Administratif » d'Appleton en donne d'ailleurs une longue énumération de près de cinq pages (pages 350 et suivantes).

Comme les matières elles-mêmes, les textes qui attribuaient compétence aux Conseils de Préfecture étaient très multiples ; nous les avons déjà rencontrés au cours de la partie historique de la pré-

(17) Loi du 21 Avril 1810, articles 37 et 46.
Loi du 27 Avril 1838, article 5.

sente étude : loi du 28 Pluviôse an VIII, quelques textes révolutionnaires attribuant compétence contentieuse aux directoires de départements et de districts... Désireux d'unifier les règles de compétence du juge administratif de premier degré, le Conseil d'Etat a interprété très largement les textes et est ainsi parvenu à accorder au Conseil de Préfecture une quasi compétence de droit commun dans certains domaines : tels que les travaux publics et les élections municipales.

Ainsi, en matière de travaux publics, le Conseil d'Etat a étendu considérablement la compétence du Conseil de Préfecture par la large interprétation qu'il a donnée de la notion de travail public et des dommages pouvant en résulter : on a d'abord opéré une distinction entre dommages causés par le travail public lui-même et ceux découlant du fonctionnement du service public à l'occasion de l'ouvrage. Le dommage était considéré comme causé par le travail public lorsqu'il était, soit la conséquence d'un défaut de travail sur un ouvrage existant, soit l'effet de l'utilisation de de l'ouvrage. Par contre, le dommage était considéré comme résultant du fonctionnement du service public lorsqu'il provenait du fait de ne pas avoir construit un ouvrage déterminé. On décidait ainsi sur la base de cette distinction que le Conseil de Préfecture n'était compétent que pour les dommages causés par le travail public, à l'exclusion des dommages imputés au fonctionnement du service public. Le Conseil d'Etat a mis par a suite le point final à l'évolution, en considérant comme dommages de travaux publics ceux qui se produisaient dans le cas de non exécution d'un travail public, tel par exemple la non signalisation d'un rocher dans le lit d'un fleuve. La compétence appartient

donc au Conseil de Préfecture pour la réparation du dommage ainsi causé. La nécessité d'étendre au maximum la compétence des Conseils de Préfecture a conduit de même le Conseil d'Etat, dans d'autres domaines, à assurer une large interprétation aux textes de compétence qui avaient jusjusqu'alors prévalu dans la plupart des cas. C'est ainsi que le Conseil d'Etat s'est efforcé de confier aux Conseils de Préfecture le contentieux des élections municipales, en leur attribuant la connaissance du contentieux des élections aux commissions syndicales pour l'administration des biens indivis entre pluseurs communes et compétence pour les recours des électeurs en matière de démission d'office d'un conseiller municipal.

Bien que dotés d'attributions plus étendues, les Conseils de Préfecture se heurtaient cependant, en raison de leur compétence d'attribution, aux textes qui leur déféraient expressément certaines affaires déterminées.

Une intervention législative était nécessaire : elle s'est produite par le décret-loi du 5 Mai 1934 qui confère aux Conseils de Préfecture des attributions nouvelles ou généralisées.

Désormais le Conseil de Préfecture reprend la connaissance du contentieux des élections aux Conseils Généraux qui lui avait été ôtée en 1871. Intervenant après l'évolution jurisprudentielle que nous venons de noter en matière de contentieux des élections municipales, elle permet au Conseil de Préfecture de redevenir juge de l'ensemble du contentieux des élections aux Assemblées locales : à savoir bien entendu le contentieux de l'opération électorale et non le contentieux de l'électorat.

Il faut en outre faire exception pour le cas des élections aux Assemblées Législatives (Chambre des

Députés et Sénat, d'après la Constitution de 1875 ; Assemblée nationale et Conseil de la République depuis la Constitution du 27 Octobre 1946) (18).

En second lieu, les actions en indemnité dirigées contre les collectivités locales (départements, communes, établissements publics locaux) pour réparation des dommages imputés à leurs services publics sont attribuées au Conseil de Préfecture. Cette compétence s'ajoute à celle que possédaient déjà les Conseils de Préfecture pour les dommages causés par les travaux publics, mais la séparation à établir entre ces deux matières n'allait pas sans susciter des difficultés qui ne subsistent plus que pour les travaux publics de l'Etat ; pour les collectivités locales, toutes les actions en indemnité dirigées contre elles au titre des services ou des travaux publics bénéficient d'une compétence unifiée.

La même unification est réalisée en ce qui concerne les litiges relatifs aux contrats administratifs passés par les départements, les communes et les établissements publics locaux : tous ceux qui ressortissent à la juridiction administrative relèvent des Conseils de Préfecture, qui connaissent déjà de leurs contrats de travaux publics (Un décret-loi du 17 Juin 1938 que nous étudierons au cours des réformes postérieures, a notablement étendu la compétence des Conseils de Préfecture en leur attribuant la connaissance des litiges relatifs aux contrats stipulant occupation du domaine public et cela, tant pour les contrats de l'Etat que pour ceux des administrations locales).

Une seule réserve est apportée par le décret-loi de 1934 : les recours en annulation d'un acte admi-

(18) Journal Officiel du 28 Octobre 1946, pp. 9176 et s.

nistratif réglementaire pour illégalité restent de la compétence exclusive du Conseil d'Etat. Ainsi par exemple, un fonctionnaire devra attaquer devant le Conseil de Préfecture un arrêté municipal le révoquant parce qu'il s'agit là d'un litige entre une commune et son fonctionnaire ; mais si un arrêté réglementaire a été pris par le Maire pour fixer le statut des fonctionnaires communaux, il faut aller devant le Conseil d'Etat : la connaissance des règlements échappant en effet aux Consels de Préfecture. Cette réserve n'est que l'application de la règle traditionnelle qui soustrait le contentieux de l'excès de pouvoir à la connaissance de tous les juges administratifs autres que le Conseil d'Etat lui-même.

Nous touchons là une question de la plus grande importance sur laquelle nous nous arrêterons quelque peu. Le contentieux de l'annulation a toujours relevé de la compétence directe et exclusive du Conseil d'Etat statuant comme juge de premier et dernier ressort.

On a longtemps considéré que le recours pour excès de pouvoir présentait un caractère gouvernemental plus marqué que les autres voies de droit du contentieux administratif. Il était donc normal qu'on n'ait point songé à remettre en d'autres mains que celles du Conseil d'Etat un pouvoir touchant à l'organisation politique et à la garantie des droits individuels. Tous les régimes successifs ont consacré cette situation.

Le Conseil d'Etat appuie sa compétence en la matière du recours pour excès de pouvoir sur la loi des 7-14 Octobre 1790 qui proclame :

« Les réclamations d'incompétence à l'é-
« gard des corps administratifs doivent être
« portées au Roi, chef de l'administration gé-
« nérale. »

Le décret du 2 Novembre 1864 concerne :

« Les recours portés devant le Conseil « d'Etat en vertu de la loi des 7-14 Octobre « 1790 contre les actes des autorités adminis- « tratives pour incompétence ou excès de pou- « voir. »

La loi du 24 Mai 1872 dispose dans son article 9 que :

« Le Conseil d'Etat statue souverainement « sur les recours en matière contentieuse ad- « ministrative et sur les demandes d'annula- « tion pour excès de pouvoir formées contre « les actes des diverses autorités administra- « tives. »

Cependant cette formule de la loi n'est pas rigoureusement exacte et elle a tendu à l'être de moins en moins. Parmi les textes qui ont accru la compétence des Conseils de Préfecture, il en est plusieurs qui ont remis aux tribunaux administratifs subordonnés le pouvoir de statuer sur des réclamations dirigées contre des actes administratifs entachés d'illégalité. Bien entendu, ce contentieux de l'annulation soumis aux Conseils de Préfecture présente un caractère exceptionnel et le Conseil d'Etat reste le juge ordinaire de l'excès de pouvoir. Mais il y a lieu de remarquer que le décret de 1934 a ouvert la plus large brèche dans la règle traditionnelle qui réserve le monopole du recours en annulation au Conseil d'Etat. Avant lui, les Conseils de Préfecture avaient bien la possibilité de connaître les recours dirigés contre certains actes administratifs illégaux, mais cette possibilité était extrêmement limitée ; tellement limitée que pendant longtemps on continua de ranger ce « contentieux objectif de l'annulation » dans la catégorie du con-

tentieux de pleine juridiction, sans y voir même une exception au principe que le Conseil d'Etat était le seul juge de l'excès de pouvoir.

Ces attributions d'un « contentieux objectif » de l'annulation aux Conseils de Préfecture se sont faites évidemment sans ordre et pour des raisons de commodité pratique, spéciales à chacune d'elles. C'est ainsi que ce fut pour des raisons de rapidité et de commodité d'enquête que la législation des établissements industriels, dangereux, insalubres ou incommodes (Décret du 15 Octobre 1810. Décret du 25 Mars 1852, tableau B, N° 8. Loi du 19 Décembre 1917 modifiée par la loi du 20 Avril 1932) donna compétence aux Conseils de Préfecture. Il en fut de même pour la législation sur les logements insalubres (article 6, Loi du 13 Avril 1850 remplacée par l'article 15 de la loi du 15 Janvier 1902) ; pour la législation relative à la conservation et à l'aménagement de sources d'eaux minérales (article 4, Loi du 14 Juillet 1856) ; pour le Code rural en ce qui concerne le régime des édifices menaçant ruine (art. 4, Loi du 21 Juin 1898) ; pour la législation de l'assistance médicale gratuite (art. 33, loi du 15 Juillet 1893) ; pour le contentieux fiscal, dans lequel le Conseil de Préfecture « prononcera sur les demandes des particuliers tendant à obtenir la décharge ou la réduction de leurs cotes de contributions directes » (article 4 de la loi du 28 pluviôse, an VIII).

En outre, dès l'apparition du régime électif pour le recrutement des membres des Assemblées locales, une partie importante du contentieux de l'annulation a été remise, avec le contentieux des élections et des démissions d'office, aux Conseils de Préfecture (Loi du 21 Mars 1831, articles 51 et 52 ; Loi du 22 Juin 1833, articles 50 et 51 ; Loi du

5 Mai 1855, articles 45 et 46 ; Loi du 5 Avril 1884, articles 37 et 38, etc...).

Toutefois, jusqu'en 1934, ces attributions sont restées très limitées et ne répondaient pas, comme l'indique M. Lampué, « à une volonté consciente de démembrer le domaine du contentieux de l'excès de pouvoir, pour en attribuer une fraction aux juridictions administratives ne statuant qu'au premier degré ». (18 bis).

En outre, et surtout dans le domaine du contentieux électoral, les recours portés devant les Conseils de Préfecture avaient bien la même nature juridique objective que le recours pour excès de pouvoir, mais ils différaient généralement de celui-ci par leur régime, les pouvoirs de juge dépassant la simple annulation.

En 1934, le contentieux de l'annulation dévolu aux juridictions locales a reçu une extension importante procédant d'une vue plus systématique et d'un dessin plus arrêté. La tendance nouvelle qui caractérise la législation est dominée par le souci de remédier à l'encombrement du Conseil d'Etat par l'afflux grandissant des recours, conséquence du développement du contentieux administratif, lui-même fonction de l'extension du rôle de l'administration à des domaines nouveaux et des garanties plus parfaites assurées par la jurisprudence et par la Loi. Il a paru qu'un des moyens d'éviter cet encombrement consistait à enrichir le domaine de compétence des juridictions administratives subordonnées en faisant passer certaines catégories d'affaires de la compétence du Conseil d'Etat jugeant directement dans celle des tribunaux administratifs

(18 bis) Lampué, « Le contentieux de l'annulation devant les tribunaux administratifs locaux du premier degré », Paris, 1943.

locaux du premier degré. Ce transfert d'attribution semblait d'autant plus recommandable que la composition des Conseils de Préfecture devait être considérablement améliorée par suite de la Réforme de 1926.

L'idée de déférer aux Conseils de Préfecture une partie du contentieux de l'excès de pouvoir intéressant les collectivités secondaires fut mise en avant pour la première fois dans une proposition de loi présentée à la Chambre des Députés par M. Marin, le 23 Janvier 1920 (19). Cette proposition avait pour objet de faire des Conseils de Préfecture transformés « des sortes de Conseils d'Etat régionaux » ; ils devaient statuer « sur les recours contre les excès de pouvoir des autorités inférieures ».

Cette idée devait se retrouver ensuite dans le texte de deux projets de loi qui servirent de modèle au décret de 1934 (20). Le premier projet fut le projet Marraud du 7 Juin 1921, que nous avons déjà rencontré plus haut, qui créait des Conseils administratifs régionaux et leur attribuait la plus grande partie du contentieux des collectivités publiques secondaires, c'est-à-dire du contentieux de leurs contrats et de leur responsabilité et de tous les litiges concernant les droits de leurs fonctionnaires.

Ce projet n'ayant pu aboutir, une commission interministérielle le réétudia et il fut présenté sans grand changement au Sénat, le 29 Juin 1926, par M. Jean Durand, Ministre de l'Intérieur. Comme dans le projet de 1921, la création de Conseils régionaux à compétence étendue à l'ensemble du contentieux de la fonction publique relevant des col-

(19) Doc. Parl., Chambre 1920. Annexe n° 222.

(20) J. Laferrière, « L'organisation de la juridiction administrative. Réforme et projets de Réforme ». Revue du droit public, 1921, p. 109.

lectivités secondaires, y était envisagée. Ce texte ne devait, pas plus que le précédent, être voté par le Parlement et c'est grâce à l'extension de la compétence réglementaire consentie au gouvernement par la loi du 28 Février 1934 (article 36) qu'il passa dans le décret du 5 Mai 1934. Ce dernier ne confère pas encore aux Conseils de Préfecture interdépartementaux la qualité de juge de droit commun mais il leur donne effectivement « la presque totalité du contentieux de l'administration locale », c'est-à-dire le contentieux des contrats, celui de la responsabilité et celui de la fonction publique.

L'article premier du décret définit ce dernier contentieux qui comprend

> « les litiges relatifs à la nomination, à l'avancement, à la discipline, aux émoluements, aux pensions des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics mentionnés à l'alinéa précédent (c'est-à-dire des établissements publics autres que les établissements nationaux) et, généralement tous les litiges d'ordre individuel concernant les droits de ces fonctionnaires, à l'exception des recours contre les actes réglementaires ».

Sauf la réserve finale qui vise les recours formés contre les règlements, la formule du décret englobe à la fois le contentieux des avantages pécuniaires attachés à la fonction publique (émoluements et pensions) qui fait partie du contentieux de pleine juridiction puisqu'il se rapporte à des droits personnels, et le contentieux du statut (nomination, avancement, discipline) qui est une branche du contentieux de l'excès de pouvoir.

Ainsi le recours pour excès de pouvoir qui, jusqu'en 1934, était demeuré du domaine exclusif

du Conseil d'Etat devient maintenant en partie l'apanage du Conseil de Préfecture, alors que la règle antérieure n'avait pas subi de modifications au profit des juges de droit commun que sont cependant les Conseils du Contentieux des Colonies. Cette Réforme était pourtant nécessaire, car la distinction entre le contentieux de la pleine juridiction et le contentieux de l'annulation est souvent délicate à opérer, notamment en matière de fonctions publiques.

L'unification de compétence établie ainsi permet d'éviter les difficultés qu'aurait fait naître un partage d'attribution basé sur la distinction des recours en matière de fonction publique locale.

D'ailleurs les rédacteurs du décret-loi de 1934 ne se sont certes pas douté du nid à procès qu'ils créaient en édictant la réserve que nous avons mentionnée plus haut. Elle a soulevé d'innombrables difficultés d'interprétation.

Lorsque l'acte critiqué devant la juridiction administrative est réglementé, c'est-à-dire porte des dispositions par voie impersonnelle et générale, le Conseil d'Etat doit être directement saisi ; c'est dans ce sens qu'il a tranché, dans un arrêt du 19 Mai 1939 (21) relatif au recours intenté par un docteur du nom de Guglielmi contre la délibération d'une commission administrative, relative à la réorganisation du service chirurgical de Pont-Sainte-Maxence : en effet, si en vertu du décret du 5 Mai 1934, les Conseils de Préfecture connaissent des litiges concernant les droits des fonctionnaires, ils ne sont pas compétents pour statuer sur les recours contre les actes réglementaires, ces derniers étant les actes établissant le statut, portant fixation du traitement

(21) Conseil d'Etat, 19 Mai 1939, Guglielmi, Rec. p.328.

et du régime des retraites. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat fait donc rentrer dans la catégorie des actes réglementaires la délibération de la commission administrative de l'Hôpital-Hospice, relative à la réorganisation d'un service chirurgical. La Commission administrative en décidant que les chirurgiens seraient choisis par les malades sur une liste dressée par elle, après consultation des syndicats médicaux, avait pris un acte n'ayant aucun caractère individuel et du domaine des actes réglementaires. Les conclusions du Conseil d'Etat sont à ce sujet particulièrement intéressantes à relever : si les dispositions de l'article 14 de la loi du 7 Août 1851 aux termes desquelles « la Commission administrative nomme les médecins et chirurgiens » ne lui imposant pas l'obligation de créer un ou plusieurs emplois de chirurgiens attachés à l'hôpital d'une façon permanente et ne font pas d'obstacle, en principe, à ce qu'elle décide que ces praticiens seront choisis par les malades sur une liste dressée par elle après consultation des syndicats médicaux, l'institution d'un pareil régime ne peut toutefois être regardée comme légale que s'il permet d'assurer en tout temps le fonctionnement du service public, et une telle garantie ne saurait exister sans l'acceptation préalable par les praticiens appelés à participer, le cas échéant, à ce service d'obligations comportant réalisations de cette condition essentielle. Doit donc être annulée la délibération de la commission administrative d'un hôpital-hospice qui se borne à déclarer « que tous les chirurgiens pourraient désormais opérer à l'hôpital conformément au libre choix laissé aux malades sans établir une liste de chirurgiens ayant pris l'engagement de donner leurs soins, à tout malade qui, lors de son admission à l'hôpital ferait éventuellement appel à

eux ou pour lequel les services de l'un ou l'autre de ces chirurgiens seraient requis d'urgence par l'administration.

Le texte du décret du 5 Mai 1934 oppose par ailleurs aux actes réglementaires « les litiges d'ordre individuel » et non pas les recours contre « les actes individuels ». Or, on a observé qu'une mesure individuelle peut se déguiser sous l'apparence d'un acte réglementaire et donner naissance à un litige individuel. Ainsi, par exemple, dans le cas de réglementation d'une fonction qui ne comporte qu'un seul emploi, la suppression de cet emploi ou la modification du taux du traitement qui y est attaché constitue, quant à la nature de l'acte, une mesure réglementaire, puisqu'elle est prise d'une façon impersonnelle et n'est pas destinée à limiter ses effets juridiques à un individu désigné.

Pourtant si l'objet de l'acte n'a pas de caractère individuel, le but poursuivi par son auteur peut avoir été d'écarter du service un agent déterminé plutôt que de réaliser, dans l'intérêt général, une modification de la structure de ce service. La suppression de l'emploi si elle n'est pas déterminée par l'idée d'un meilleur aménagement administratif ou d'une réduction de dépense, peut n'être qu'une révocation déguisée. La diminution du traitement peut être simplement un moyen de contraindre le titulaire de l'emploi à démissionner. Dans ce cas, l'Administration a poursuivi un but individuel, sous couleur de modification organique. Le Conseil d'Etat, lorsqu'il est saisi d'un recours pour excès de pouvoir, rétablit alors la décision sous son vrai jour et la déclare entachée de détournement de pouvoir. (22)

(22) Conseil d'Etat, 24 Mars, Ghirardi, Rec., p.444.

Or, lorsqu'un acte réglementaire en apparence, recouvre ainsi une décision individuelle, le Conseil de Préfecture doit-il connaître, en vertu du décret de 1934, du recours formé contre lui ? (23)

Le Conseil d'Etat a été d'un avis contraire, en effet, déclarer qu'un acte présenté comme réglementaire est, en réalité, un acte individuel, c'est déclarer cet acte illégal pour détournement de pouvoir et en conséquence, c'est résoudre le litige au fond, alors qu'il ne s'agit que de déterminer la compétence. Cette dernière ne peut donc que résulter du caractère juridique apparent de l'acte. Si le requérant soutient que cet acte constitue une mesure individuelle déguisée, cette circonstance « n'est pas de nature à faire du litige ainsi soulevé un litige d'ordre individuel ». (24)

L'article 2, alinéa 2 du décret de 1934, soulève beaucoup d'autres difficultés. C'est ainsi que le Conseil d'Etat a décidé que les recours formés contre les actes collectifs, comme les tableaux d'avancement devaient être portés devant les Conseils de Préfecture (25) ; en outre, malgré l'expression « litige d'ordre individuel », le Conseil de Préfecture est compétent pour connaître des recours en annulation formés contre les actes individuels ou collectifs concernant les fonctionnaires locaux qui faisaient antérieurement l'objet de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat.

---

(23) Voir notes de M. Gros sous Conseil de Préfecture de Lyon, 17 Mai 1935. D.P. 1935-3-17 et Conseil de Préfecture de Marseille, 16 Janvier 1936, D.P. 1937-3-6.

(24) Conseil d'Etat, 26 Octobre 1938, Commune de Jouy aux Arches, Meunier, deux arrêts D.P. 1939-3-33 et la note de M. Waline.

Conseil d'Etat, 28 Août 1942, Aubineau, Rec., p.259.

(25) 28 Mars 1936. Association amicale des agents techniques municipaux de la ville de Marseille.

Cette règle s'applique, non seulement lorsque le recours émane du fonctionnaire visé par l'acte, mais encore lorsqu'il émane des collègues de ce fonctionnaire, d'associations légales ou de tiers (13 Janvier 1922, Boisson, 3-1922, 3, 1, et la note de M. Hauriou ; 18 Mars 1927, Syndicat des agents des lycées nationaux, Rec. p. 358). De même il est toujours possible à un tiers de soulever le litige d'ordre individuel quand il concerne les droits d'un fonctionnaire départemental ou communal, notamment ses droits à la pension, avec compétence du Conseil de Préfecture. Pour cette raison, le Conseil d'Etat a reconnu, dans un récent arrêt (26), que le Conseil de Préfecture de la Seine s'était déclaré à tort, incompétent sur une demande présentée par la Compagnie d'exploitation du Taxi « C.I.T.A.X. », le liquidateur judiciaire de celle-ci et un particulier, tendant à l'annulation d'un arrêté du Préfet de Police mettant à la retraite un ancien gardien de la paix.

Le Conseil de Préfecture connaît, en plus, des recours des collectivités et établissements publics contre les actes des autorités de tutelle concernant les décisions individuelles relatives à leurs fonctionnaires (Cf. 10 Mars 1937, Hospice de Troyes). Enfin une mesure d'ordre général peut avoir des effets strictement individuels. C'est ainsi que la suppression du poste de garde-champêtre dans une commune où ce poste n'est occupé que par un seul agent équivaut pratiquement à une décision individuelle et qui bien souvent d'ailleurs déguise ainsi des révocations injustifiées. On est alors contraint de scruter les intentions de l'Administration. A-t-elle voulu atteindre l'agent ? Sa décision s'inspire-t-elle au con-

(26) Conseil d'Etat. 8 Novembre 1946. Compagnie d'exploitation du Taxi « C.I.T.A.X. ».

traire de préoccupations extra-individuelles et d'un souci d'intérêt général ?

Telle est la question dont dépend la solution du problème (27). En résumé, le Conseil de Préfecture est donc compétent pour connaître des recours en annulation formés par les agents des services départementaux, communaux, des établissements publics départementaux ou communaux contre les décisions « individuelles » relatives à leur statut.

Rien n'est toutefois modifié en ce qui concerne la compétence du Conseil d'Etat relativement aux nominations à des emplois réservés, comme le montre l'étude de la décision rendue dans un arrêt de 1938 (28) : une personne avait directement saisi le Conseil d'Etat de sa requête tendant à l'annulation d'un arrêté par lequel le Préfet de la Seine avait rapporté sa précédente décision la nommant à l'emploi réservé de gardien de bureau à la Préfecture.

Or, en vertu de la loi du 30 Janvier 1923, la connaissance des recours formés contre les décisions des autorités compétentes relatives au classement et à la nomination aux emplois réservés, appartient au Conseil d'Etat. Cette attribution de compétence qui déroge ainsi aux règles ordinaires de la compétence respective des autorités administratives et judiciaires, déroge à plus forte raison aux règles de compétence du Conseil de Préfecture. De sorte que malgré les dispositions du décret-loi du 5 Mai 1934, c'est le Conseil d'Etat qui reste compétent en premier ressort pour connaître des litiges individuels relatifs aux nominations aux emplois réservés dé-

(27) Conseil d'Etat, 16 Janvier 1914, Merlin. Rec., p.41. Conseil d'Etat, 22 Janvier 1926, Lefranc. Rec., p.76. Conseil d'Etat, 20 Janvier 1928, Nieres, Rec. p.89.

(28) Conseil d'Etat, 30 Mai 1938, Michel.

partementaux et communaux : cette exception ne concerne cependant que le classement et la nomination.

A côté de ces modifications aux attributions des Conseils de Préfecture, une seule Réforme indispensable de procédure fut opérée par le décret du 8 Septembre 1934. Quand le décret-loi du 5 Mai 1934 a transféré aux Conseils de Préfecture la connaissance en premier ressort des litiges déjà énumérés plus haut, l'attention des auteurs de la Réforme n'a pas manqué d'être attirée par la règle de la décision préalable. En effet, conformément à la loi du 17 Juillet 1900, ces litiges ne pouvaient être antérieurement portés devant le Conseil d'Etat que par voie de recours contre une décision expresse ou implicite. L'article 2 du décret a confié à un règlement d'administration publique le soin d'édicter les dispositions concernant notamment la procédure et les délais de recours ; à cet effet, le décret du 8 Septembre 1934 a édicté dans son article premier des dispositions précises sur la règle de la décision préalable sur les litiges d'ordre individuel concernant les fonctionnaires locaux, ainsi que des dispositions relatives au contentieux des élections aux Conseils généraux, également transféré au Conseil de Préfecture par le décret du 5 Mai 1934. L'article premier du décret déclare que les litiges d'ordre individuel relatifs à la situation administrative des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics autres que les établissements nationaux, ne peuvent être portés devant le Conseil de Préfecture que par voie de réclamation contre une décision destinée à régler ladite situation.

Les délais de recours en cas de décision implicite de rejet sont ainsi fixés par le même article en son paragraphe trois : « Le silence gardé pendant

plus de quatre mois sur une réclamation par l'autorité compétente, vaut décision de rejet. L'intéressé a alors deux mois, à partir de ce délai, pour se pourvoir devant le Conseil de Préfecture contre cette décision implicite. »

Deux décrets, du 30 Octobre 1935, sont encore à relever, qui ont mis un point final aux réformes opérées en 1926 et en 1934 : le premier étend la dispense du ministère d'avocat établie par la loi du 17 Avril 1906 aux appels formés devant le Conseil d'Etat contre les décisions des Conseils de Préfecture au sujet des litiges délimités dans le décret du 5 Mai 1934. La dispense ainsi accordée dépasse les termes de la loi de 1906, l'article premier 2° du 5 Mai 1934 visant en effet tous les litiges relatifs au statut des fonctionnaires locaux ; il s'ensuit que, d'après la lettre même du texte, des recours de pleine juridiction, visant à l'octroi d'un traitement ou d'une pension pourraient bénéficier d'une dispense de frais dont ils n'auraient pas joui dans le régime précédent. Pour cette raison, le Conseil d'Etat a très justement limité la portée de cette disposition dont les termes dépassaient l'intention qui l'avait inspirée, en décidant que la dispense du ministère d'avocat et des frais ne bénéficieraient qu'aux requêtes des fonctionnaires locaux soulevent une question de légalité susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

Le second décret réalise une simplification en matière d'expertises devant le Conseil de Préfecture, le système de la pluralité des experts ayant dans la pratique entraîné des longueurs et occasionné des frais élevés : « L'expertise sera faite par trois experts, à moins que les parties ne consentent à ce qu'il y soit procédé par un seul. Il appartient en outre, au Conseil, de décider qu'il sera procédé par

un seul expert, en raison du peu d'importance du litige. Toutefois, si les parties sont d'accord pour réclamer la nomination de trois experts, il sera fait droit à leur demande. Dans le cas où il n'y a qu'un seul expert, celui-ci est nommé par le Conseil, à moins que les parties ne s'accordent pour le désigner. »

La Réforme des Conseils de Préfecture ne s'est cependant pas limitée aux décrets du 30 Octobre 1935.

L'évolution logique à laquelle nous venons d'assister s'est poursuivie dans les années ultérieures et a été concrétisée par un certain nombre de modifications diverses, échelonnées entre 1937 et 1942, qui feront l'objet des chapitres suivants de notre section deuxième.

Section II

LES RÉFORMES POSTÉRIEURES

Deux périodes sont à envisager dans l'étude de ces Réformes, l'une allant de 1937 à 1939 et l'autre de 1940 à 1942.

Chapitre Premier — *Les Réformes des années* 1937, 1938, 1939

En dehors du décret du 4 Mai 1937, article 19, établissant la compétence du Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, pour connaître des contestations relatives à l'inexécution des travaux entrepris par les ports de commerce, la seule réforme vraiment marquante de cette période résulte d'un décret du 17 Juin 1938, attribuant compétence au Conseil de Préfecture pour les litiges relatifs aux contrats stipulant occupation du domaine public, passés par certaines personnes morales.

A l'origine, la matière des contrats relatifs au domaine public donnait lieu à des difficultés nombreuses en ce qui concernait la répartition des compétences entre tribunaux judiciaires et tribunaux administratifs. Le Législateur a procédé alors à une simplification nécessaire en déclarant simplement que les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur

forme ou leur dénomination, passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou leurs concessionnaires sont désormais déférés au Conseil de Préfecture, en vertu du décret-loi du 17 Juin 1938.

Cette solution met ainsi un terme aux incertitudes de jadis ; pendant très longtemps en se basant sur l'article 1128 du Code Civil qui pose l'impossibilité de faire des conventions sur les choses hors du commerce, on a hésité à admettre la notion de contrats portant sur le domaine public. Ce derner n'est-il pas en effet le type même de la chose hors du commerce ?

L'évolution du droit administratif, en reconnaissant que le domaine public devait être regardé comme un objet de propriété, différente de celle du droit privé tournée vers l'utilité générale, a apporté sur ce point une solution plus en rapport avec les besoins de la pratique. Par la suite, on a interprété l'article 1128 du Code Civil en établissant une distinction entre les choses dans le commerce qui peuvent seules faire l'objet de conventions privées relevant des tribunaux judiciaires et les choses publiques qui peuvent cependant devenir l'objet de contrats administratifs. Cette doctrine ignorait néanmoins l'évolution générale du droit public, qui tend à instaurer une sorte de parallélisme entre les notions fondamentales du droit civil et du droit administratif concernant le régime de la propriété et des contrats. Dorénavant le contentieux de tous les contrats portant occupation du domaine devra toujours être déféré au Conseil de Préfecture.

Les contrats passés entre l'Administration et les concessionnaires d'emplacements à l'intérieur d'une exposition, nous en fournissent un exemple particulièrement approprié : les concessionnaires élevant

leurs pavillons pour leur propre compte, ces contrats ne constituent pas des concessions de travaux publics. Le Conseil de Préfecture est donc, en vertu de la loi du 28 Pluviôse, an VIII, incompétent pour connaître du contentieux de ces concessions qui relèvent de la compétence du Conseil d'Etat, juge administratif de droit commun. On ne saurait en effet invoquer pour attribuer à ces contrats le caractère de concession de travaux publics, les dispositions de la loi déclarant d'utilité publique les travaux exécutés pour une exposition importante. Elles ne s'appliquent qu'aux travaux d'ensemble faits par l'Administration.

Le décret du 17 Juin 1938 est venu cependant décider que « sont portés en premier ressort devant le Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat, les litiges relatifs aux contrats comportant occupation du domaine public, quelle que soit leur forme ou leur dénomination, passés par l'Etat, les départements, les communes, les établissements publics ou leurs concessionnaires ». Il résulte donc de ces dispositions que le Conseil de Préfecture est désormais compétent pour connaître des litiges relatifs aux concessions dans les expositions, lorsque ces concessions comportent l'occupation d'une dépendance du domaine public.

Au contraire, les marchés passés entre l'Administration et un entrepreneur pour la construction de pavillons dans une exposition pour le compte de l'Administration, constituent des marchés de travaux publics malgré le caractère provisoire des constructions. Le Conseil de Préfecture est donc compétent pour connaître du contentieux de ces marchés.

Une question qui s'est souvent posée cependant depuis 1938 est celle de savoir si les solutions ap-

portées par les lois qui, en matière de loyers, prévoient la compétence d'un juge civil doivent être considérées comme maintenues malgré le décret-loi du 17 Juin pour les baux portant sur le domaine public.

La Chambre Civile et la Chambre Sociale de la Cour de Cassation se sont prononcées en faveur de la compétence du juge des loyers en Août et Décembre 1940. Au contraire, un second arrêt de la Chambre Sociale du 23 Octobre 1942, ainsi qu'un jugement du tribunal de la Seine du 11 Décembre 1942 ont admis la compétence du Conseil de Préfecture. C'est cette dernière solution qu'a consacrée le 12 Décembre 1942 le Tribunal des Conflits à propos d'un litige qui avait éclaté entre la Chambre de Commerce d'Alger, concessionnaire des terrains du port et la Société Méditerranéenne de combustibles à laquelle elle avait donné à bail un terrain d'une certaine étendue, pour une durée de vingt années, moyennant un loyer annuel pour lequel elle voulut par la suite obtenir révision du prix.

Le Tribunal des Conflits a estimé qu'en raison des termes très généraux du décret du 17 Juin 1938, le Conseil de Préfecture est seul compétent pour tous les litiges relatifs aux contrats comportant une occupation du domaine public. La Chambre Sociale a, dans les termes suivants, suivi cette voie par un arrêté du 18 Mars 1943 : « Les dispositions générales et absolues du décret-loi du 17 Juin 1938 englobent tous les litiges qui surgissent entre parties relativement à des contrats comportant occupation du domaine public et apportent une dérogation à la loi du 30 Juin 1926 sur les loyers ». La controverse est donc terminée.

En matière d'organisation, quelques réformes

ont de même été opérées : c'est ainsi qu'un décret du 18 Octobre 1938 est venu abroger les dispositions du décret du 6 Février 1932, traitant des missions ou délégations d'ordre administratif qui pouvaient être confiées aux Conseils de Préfecture. Ces dispositions énonçaient que les missions administratives déterminées dont les membres des Conseils de Préfecture peuvent aux termes du décret du 23 Février 1928 être chargés par les Préfets des départements où siègent les Conseils de Préfecture interdépartementaux sont limités à la représentation du préfet dans les commissions administratives, dans les adjudications de travaux publics et dans les conseils de révision, ainsi qu'aux délégations de signature, à l'exclusion de toutes autres missions ou délégations quelles qu'elles soient, notamment celles qui ont un caractère représentatif.

Par ailleurs, une modification a été apportée au statut des membres des Conseils de Préfecture interdépartementaux par le décret du 25 Mars 1939 qui est venu augmenter le nombre des membres du Conseil de discipline, d'un représentant et d'un suppléant, que les Conseillers élisent par grade tous les trois ans au scrutin secret.

Pendant les hostilités, le personnel des Conseils de Préfecture s'est trouvé très réduit en raison du rappel sous les drapeaux d'un grand nombre de Conseillers et par suite de l'affectation des Conseillers non mobilisables à des postes où leur maintien était absolument indispensable. Pour qu'il fût possible aux tribunaux administratifs de fonctionner sans retard, cette situation nécessitait une mesure exceptionnelle, telle l'institution du juge unique statuant seul au siège du Conseil sans l'intervention du ministère public, établie par le décret du 19 Octobre 1939. Toutefois une semblable dérogation aux

principes d'organisation de cette juridiction ne pouvait être établie que pour le jugement des catégories d'affaires les plus urgentes et dans la mesure où les conditions de l'instruction étaient conciliables avec cette simplification de la procédure. Parmi ces affaires, peuvent être relevées les réclamations en matière fiscale, les contraventions de voirie, les réclamations en matière d'affouage, les comptes mentionnés dans le décret du 8 Août 1935.

De 1940 à 1942 de nouvelles extensions furent apportées à la compétence des Conseils de Préfecture, dues pour la plupart aux modifications subies par le régime municipal et aux contestations qui pouvaient résulter de sa nouvelle organisation. Efforçons-nous dans le chapitre suivant d'examiner le détail de ces réformes, auxquelles ne s'attache plus guère aujourd'hui qu'un intérêt documentaire, la nullité de la loi du 16 Novembre 1940, notamment ayant été expressément constatée par une ordonnance du 31 Mars 1945.

Chapitre II. — *Les Réformes des années 1940, 1941, 1942*

Les auteurs de la loi du 5 Avril 1884 sur le régime municipal étaient des décentralisateurs et ils avaient dès lors établi le principe que les membres du Conseil Municipal devaient être élus au suffrage universel.

Ce régime a été très largement atteint par la loi du 16 Novembre 1940 qui, traitant de la réorganisation des corps municipaux, faisait une distinction entre les communes de 2.000 habitants au maximum et les autres. Les dernières seules, pour lesquelles le recrutement par nomination avait été

établi, nous retiendront : dans les communes de plus de 50.000 habitants, le Ministre choisissait les conseillers sur une liste de présentation établie par le préfet après avis du maire. Dans les communes de 2.000 à 50.000 habitants, le préfet choisissait les Conseillers sur une liste établie par le Maire. Dans un cas comme dans l'autre, il devait y avoir au moins dans le Conseil, un père de famille nombreuse, un représentant des groupements de travailleurs, une femme qualifiée pour s'occuper des œuvres d'assistance.

Par ailleurs, dans les communes de plus de 10.000 habitants, le Maire et ses adjoints étaient nommés par le Ministre Secrétaire d'État à l'Intérieur et par le Préfet dans les communes de 2.001 à 10.000 habitants.

En vertu de la loi du 16 Novembre 1940 (29), les recours en annulation dirigés contre les nominations des Conseillers municipaux et des maires et adjoints émanant des préfets, dans les communes de plus de 2.000 habitants, relevaient de la compétence des Conseils de Préfecture. Il en était de même des arrêtés du Préfet déclarant démissionnaires d'office les Maires ou Adjoints et les Conseillers municipaux qui ne remplissaient plus les conditions exigées pour être nommés.

Il y a lieu de signaler encore, cette fois sur le plan organisation, une dernière réforme malheureuse qui a accentué la dévalorisation de la fonction de Conseiller de Préfecture. Nous avons déjà remarqué que la Réforme de 1926, instituant un concours d'entrée dans cette carrière, avait été « sabotée » dans l'application. D'abord, des reclassements trop

(29) Loi du 16 Novembre 1940. Article 7, modifié par la loi du 16 Juillet 1942 ; article 19, modifié par la loi du 18 Juillet 1941.

étendus avaient été faits : le nombre des Conseillers de Préfecture ayant été considérablement diminué, il avait fallu caser les Conseillers supprimés.

L'Administration avait réintégré à peu près tout l'ancien personnel qui, cependant, avait donné trop souvent des preuves éclatantes de son insuffisance technique. Il avait alors fallu attendre que, peu à peu, tous ces Conseillers ainsi reclassés, fussent parvenus à l'âge de la retraite pour que les postes disponibles puissent être donnés au concours et ce ne fut qu'en 1934 qu'avait fonctionné le premier concours pour le recrutement des Conseils de Préfecture. Bien que cette expérience eût donné d'excellent résultats, une loi du 11 Février 1941 vint supprimer l'obligation même du concours.

Par ailleurs, en vertu de l'article 29 de la loi du 19 Février 1942, le Conseil de Préfecture est désormais compétent pour connaître de toutes les difcultés soulevées par les concessions de terres incultes : pour cette raison, à l'occasion d'un litige survenu en cette matière entre un particulier et le préfet de la Loire, le Conseil d'Etat s'est reconnu incompétent dans un arrêt du 14 Janvier 1944 (30).

Telles sont les quelques modifications qui intervinrent depuis 1934 ; elles sont de minime importance et quelques-unes même eurent des résultats fâcheux. Les réformes les plus importantes furent donc réalisées en 1926 et 1934 et nous nous attacherons, dans la section suivante, à faire ressortir quels en ont été les résultats, tant heureux que malheureux. En fonction de ces données, nous pourrons alors envisager les améliorations à apporter à l'organisation et à la compétence des Conseils de Préfecture.

---

(30) C.E. 14 Janvier 1944, Sieur Morlaque. S. 1945-3-10.

Troisième Partie

LES RÉFORMES RESTANT A RÉALISER

Section I

RENDEMENT DES RÉFORMES DE 1926 ET DE 1934

Les Réformes des Conseils de Préfecture pendant ces deux périodes, n'ont pas été la conséquence immédiate de l'application d'une politique gouvernementale d'économie, car elles se trouvaient, au moins quant à leurs grandes lignes, déjà prévues dans le projet de loi Marraud de 1921 : elles avaient donc déjà fait l'objet d'une certaine préparation et n'étaient pas le fruit de l'improvisation. Le Gouvernement Poincaré a simplement mis à profit les pouvoirs exceptionnels qui lui étaient accordés par la loi du 3 Août 1926 pour opérer une refonte des Conseils de Préfecture cadrant avec la politique de compression budgétaire en vigueur.

Depuis longtemps, on avait songé à généraliser la compétence des Conseils de Préfecture en matière contentieuse. Juridiction proche des justicia-

bles, les Conseils de Préfecture leur donnaient la garantie d'un double degré de juridiction et la facilité d'être jugés rapidement à moindre frais. Dès 1921, le but poursuivi était donc de rétablir l'équilibre entre la compétence des juridictions administratives inférieures, juridictions d'exception dont les attributions ne pouvaient s'augmenter qu'en vertu d'un texte exprès, et celle du Conseil d'Etat : depuis qu'il s'était reconnu juge de droit commun en 1889 en vertu de l'arrêt Cadot, en effet, ses attributions en premier ressort s'accroissaient sans cesse et malgré le développement donné à ses formations contentieuses, celles-ci ne pouvaient venir à bout d'un encombrement qui menaçait de devenir chronique. On ne pouvait cependant renforcer les attributions contentieuses des Conseils de Préfecture qu'après une réorganisation profonde, assurant aux justiciables les garanties de compétence qu'ils n'étaient pas certains de trouver devant les Conseils antérieurs à 1926. Par ailleurs, leur mode de recrutement assez imparfait et leur nombre excessif avaient mis jusqu'alors obstacle aux projets de transformation.

La Réforme de 1926, en étendant le ressort des Conseils de Préfecture, en réduisant leur nombre à 22, en opérant dans leur personnel une sélection fructueuse, en améliorant par le principe du concours et par d'autres garanties morales et matérielles le recrutement et l'avancement de ce personnel, a surmonté tous les obstacles : elle était donc excellente parce que propre à élever le niveau des Conseils de Préfecture et à en faire des juridictions vraiment utiles, par une séparation plus nette, avec l'administration active. Trop d'éléments étrangers intervenaient avant 1926 pour compléter la composition des Conseils, dans tous les cas de vacance d'un

poste ou d'empêchement d'un conseiller : on faisait notamment appel à des Conseillers généraux, c'est-à-dire à des hommes politiques n'ayant pas nécessairement les connaissances juridiques souhaitables. Enfin, les Conseillers généraux ayant surtout pour fonction de défendre les intérêts du département, il se trouvait des procès jugés par le Conseil de Préfecture où le département était partie à l'instance. Par ailleurs, la présidence du Préfet enlevait toute indépendance aux Conseils de Préfecture. Aussi en 1926, ni les Préfets ni les Conseillers généraux n'ont-ils plus entrée au Conseil de Préfecture, ce qui constitue une sage mesure dont les résultats auraient pu se révéler excellents si elle avait été appliquée à la lettre pour les premiers nommés.

Il en est de même pour le recrutement par la voie du concours : alors qu'elle devait primitivement permettre une sélection plus sévère et plus rigoureuse, elle a seulement accentué la dévalorisation de la fonction de Conseiller de Préfecture. Sa mise en application fut en effet entravée par de nombreux reclassements d'anciens Conseillers de Préfecture qui, cependant, avaient donné dans le passé trop souvent des preuves manifestes de leur insuffisance technique : ce ne fut donc qu'en 1934 que le concours d'entrée put fonctionner pour la première fois et bien que ses résultats se fussent avérés intéressants dans la pratique, une loi du 11 Février 1941 devait en supprimer l'obligation. Cette erreur a cependant été effacée par l'ordonnance du 19 Mai 1945 qui est venue remettre en vigueur, dans ses grandes lignes, le régime antérieur. Seul, en effet, le principe du concours, paraît de nature à permettre un recrutement en harmonie avec la tâche toujours plus écrasante que l'évolution du contentieux administratif fait peser sur les Conseils de

Préfecture interdépartementaux et qui ne peut manquer de s'accroître encore. Toutefois, il a paru désirable d'apporter à l'ancien statut un certain nombre de retouches afin de garantir aux Conseils de Préfecture interdépartementaux le prestige et l'autorité qui leur sont nécessaires ; c'est ainsi que peuvent seuls être nommés aux emplois de Conseillers de Préfecture de 1re et de 2e classe, autres que ceux réservés par le décret du 6 Septembre 1926 aux Conseillers de 2e et de 3e classe, les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires publics de l'Etat, des départements ou des communes, licenciés en droit et comptant douze années de services administratifs pour la nomination de Conseiller de Préfecture de 1re classe ou sept années de services administratifs pour la nomination de Conseiller de Préfecture de 2e classe. Ce renforcement des conditions exigées pour l'accès direct aux emplois de Conseiller de 1re et de 2e classe, devrait corriger les errements passés.

Il semble que les résultats atteints par la Réforme de 1926 auraient pu être beaucoup plus substantiels si le législateur s'était attaché à couronner les réformes concernant l'organisation des Conseils de Préfecture en répandant et maintenant dans leur sein « l'aspect du Conseil d'Etat ». C'est une idée qui avait déjà été émise en 1926 par le professeur Devaux.

Citons sur ce point les passages essentiels de l'article de cet auteur :

> « Quiconque a exercé de hautes fonctions
> « en province sait combien est dangereuse la
> « stagnation, combien est à craindre l'oubli
> « — relatif il est vrai — du mouvement et du
> « progrès par la jouissance de la tranquillité
> « paisible du bien-être provincial. Il faut évi-
> « ter cela : les livres, dira-t-on ? Ils sont in-

« suffisants pour des techniciens et des pro-
« fessionnels. Nos Conseillers de Préfecture
« ont bien actuellement à leur disposition le
« Recueil des Arrêts du Conseil d'Etat, mais
« le lisent-ils ? Plus que cela, l'étudient-ils ?
« Il faut évidemment répondre non pour la
« grande majorité, et, si nous excluons les
« présidents — autrefois vice-présidents —
« peu de Conseillers pouvaient montrer dans
« leurs bibliothèques ce recueil indispensable
« à l'exercice de leur profession. En matière
« d'administration surtout, les vers de Cor-
« neille sont sans cesse d'actualité :

« *Les exemples vivants sont d'un autre pouvoir,*
« *Un prince, dans un livre, apprend mal son devoir.*

« Nos Conseillers de Préfecture ont besoin
« d'exemples vivants. Comment les leur don-
« ner ? L'esprit du Conseil d'Etat ne peut naî-
« tre et se propager au sein des juridictions
« décentralisées que par un contact fréquent,
« quasi-continuel, entre les membres du Tri-
« bunal supérieur administratif et les membres
« des juridictions subordonnées. Mais ce con-
« tact est, dira-t-on, difficile à établir. Est-ce
« certain ? Il existe devant les juridictions ad-
« minstratives un rouage qui nous paraît pro-
« pre à assumer cette liaison à propager l'étin-
« celle : j'ai nommé « les Commissaires du
« Gouvernement » qui jouent, comme chacun
« le sait, un rôle éminent auprès du Conseil
« d'Etat. Auprès des Conseils de Préfecture,
« par contre, ils n'en jouaient aucun avant le
« décret du 6 Septembre. Il faut profiter de la
« réforme et utiliser l'amélioration apportée à
« ce point de vue par le décret, pour leur don-
« ner l'importance capitale qu'ils doivent avoir.

« Et voici comment. Que les 22 Commissaires
« du Gouvernement, 22 personnes pour toute
« la France, ce n'est pas évidemment un chif-
« fre énorme, près les Conseils de Préfecture
« interdépartementaux, soient des auditeurs au
« Conseil d'Etat détachés temporairement pour
« conclure auprès des Conseils de Préfecture
« interdépartementaux ou que les Commissai-
« res eux-mêmes, tels qu'ils sont créés — au-
« paravant le Secrétaire général de Préfecture
« était seulement de nom un Commissaire du
« Gouvernement — par l'article 3 du décret du
« 6 Septembre soient temporairement attachés
« au Conseil d'Etat et astreints périodique-
« ment, fréquemment, à venir à Paris auprès
« de la Haute juridiction s'imprégner sur place
« de l'atmosphère du Palais-Royal, cela nous
« paraît assez bien constituer le trait d'union
« indispensable pour diffuser en province cette
« science éminente et les principes d'indépen-
« dance absolue, ces qualités que le professeur
« Laferrière se plaisait, avec beaucoup de rai-
« sons, à trouver au maximum dans le Con-
« seil d'Etat.

« Les Commissaires du gouvernement ju-
« dicieusement choisis — c'est un point de
« première importance et lié évidemment à la
« qualité du recrutement — prendraient rapi-
« dement une importance primordiale dans des
« Conseils de Préfecture interdépartementaux
« bien recrutés ; à qui connaît le rôle si con-
« sidérable et si salutaire qui a été le leur dans
« l'orientation de la jurisprudence du Conseil
« d'Etat lui-même, il est permis de croire que
« naîtrait, de leur effort directement solidaire
« de celui du Conseil d'Etat, et au profit de la

« justice administrative, une ère nouvelle de « prospérité fondée sur la confiance des justi- « ciables. »

L'œuvre de réorganisation entreprise a été complétée en 1934 par diverses mesures dont les résultats furent loin d'être heureux.

En premier lieu, la Réforme de 1926 avait organisé des Conseils de Préfecture comprenant un président, trois conseillers et un commissaire du gouvernement. Comme le jugement devait être rendu par trois membres, il fallait donc supposer que deux conseillers se trouvent simultanément empêchés pour qu'il y ait lieu à remplacement.

Malheureusement, pour réaliser en effet une économie minime, on a réduit d'un membre le personnel de quatorze Conseils de Préfecture, de sorte que dans ces derniers, les remplacements devinrent aussi fréquents qu'avant 1926.

En présence de cette situation, le décret-loi de 1934 prévoyait que les Conseils de Préfecture interdépartementaux pouvaient valablement délibérer en se complétant dans les cas de vacance ou d'empêchement, par adjonction, soit de Conseillers appartenant aux Conseils de Préfecture interdépartementaux les plus proches, soit d'avocats inscrits au barreau du siège en suivant l'ordre du tableau. (1)

Ces deux solutions présentaient de gros inconvénients : d'abord le Conseil le plus voisin était souvent à 150 ou 200 kilomètres, ce qui entraînait des frais de séjour ; ensuite les avocats du barreau local ne connaissaient pas la plupart du temps le droit administratif, car au cours de leur carrière, ils avaient rarement l'occasion de l'appliquer et il était

(1) Décret du 23 Février 1928, article 3.

à craindre qu'ils ne proposassent l'application des articles du Code Civil qu'au contraire ils connaissaient bien, ce qui était peu souhaitable pour trancher les litiges.

Par ailleurs, une seconde réforme sur le plan organisation était prévue par le décret-loi de 1934. Un tiers des postes de Président de Conseil de Préfecture était donné à des chefs de bureau du Ministère de l'Intérieur ou à des Sous-Préfets.

L'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur et l'Administration Préfectorale voulant se débarrasser de certains sous-préfets ou de certains chefs de bureau qui ne leur donnaient plus satisfaction, désiraient se servir des Conseils de Préfecture comme exutoire. Cette nouvelle disposition a donc eu pour effet d'annihiler, au moins partiellement, la réforme de 1926 : désormais, ces tribunaux seront de nouveau composés de personnes non qualifiées, et on peut se demander à cet égard s'il y a lieu de permettre à des fonctionnaires de l'administration active d'avoir accès aux fonctions de Conseillers.

Ce procédé doit être mis à l'écart car les chefs de bureau du Ministère de l'Intérieur et les Sous-Préfets qui, par aplication du décret-loi de 1934, ont pu accéder aux fonctions de Président de Conseil de Préfecture dans la proportion du tiers des places vacantes, furent loin d'être des fonctionnaires modèles. En dehors du découragement qui en peut résulter pour les fonctionnaires faisant leur carrière dans les Conseils de Préfecture et qui attendent un avancement mérité, la possibilité pour le personnel, ci-dessus visé, de prendre un poste dans les Conseils de Préfecture a pour effet d'y introduire des personnes non qualifiées et ne peut que nuire au prestige de la justice.

A côté des quelques modifications d'organisation que nous venons de traiter, les décrets-loi de 1934 ont surtout achevé la réforme initiale de 1926 par une extension de la compétence des Conseils de Préfecture. Celle-ci, bien que considérable, ne doit pourtant pas être exagérée et le rapport précédant le décret de 1934 se révèle inexact lorsqu'il déclare que les Conseils de Préfecture deviennent les juges de droit commun en premier ressort de la presque totalité du contentieux de l'administration locale. En dehors des cas prévus par les textes, ils n'ont point de compétence pour les questions touchant à l'administration locale et restent des juges d'attribution.

On ne peut nier que la Réforme de 1934, utilement complétée par le décret du 17 Juin 1938, ait donné au Conseil de Préfecture des attributions beaucoup plus étendues que celles dont il jouissait auparavant : elle a tout d'abord procédé à un regroupement rationnel de ses attributions multiples et diverses.

Elle a ensuite fait de celui-ci pour la première fois, à titre exceptionnel, un juge de l'excès de pouvoir, matière que le Conseil d'Etat s'était jusque là strictement réservée : la disposition plus particulièrement visée ici est celle du paragraphe 2 de l'article premier du décret du 5 Mai 1934, attribuant aux Conseils de Préfecture la connaissance en premier ressort « des émoluments, des pensions des fonctionnaires des départements, des communes et des établissements publics locaux, et généralement de tous les litiges d'ordre individuel concernant les droits de ces fonctionnaires, à l'exception des recours contre les actes réglementaires ».

Il importe de souligner que ce texte a été inséré dans le décret-loi du 5 Mai 1934, sur la demande

même du Vice-Président du Conseil d'Etat et en exécution d'une décision de l'Assemblée Générale de cette haute juridiction. Les Conseils de Préfecture Interdépartementaux créés par le décret-loi du 6 Septembre 1926 apparaissaient, en effet, après huit ans de fonctionnement, comme des juridictions offrant toutes les garanties indispensables pour se voir attribuer l'extension de compétence que l'exposé des motifs de ce décret organique leur avait promise.

Que ces Conseils aient répondu à la confiance du Conseil d'Etat et des auteurs du décret de 1934, il suffit pour s'en rendre compte de se reporter à la substantielle étude publiée par le Professeur Julien Laferrière (2) sur le rendement particulièrement satisfaisant de la Réforme de 1934.

Il ressort, en effet, des statistiques publiées au Journal Officiel, les 12 et 20 Mai 1939, par les Ministres de l'Intérieur et de la Justice, que non seulement les décisions rendues par les Conseils pendant les trois années précédentes (1936, 1937 et 1938) sur les nouveaux litiges qui leur étaient confiés, n'ont fait l'objet que d'un très petit nombre de pourvois devant le Conseil d'Etat, mais encore que le pourcentage des réformations de ces décisions a été remarquablement faible.

C'est ainsi que pour les litiges d'ordre individuel dont nous venons de parler, sur 1.179 décisions rendues par les Conseils de Préfecture, 165 seulement ont fait l'objet de recours devant le Conseil d'Etat qui n'a réformé que 28 d'entre elles, soit un pourcentage d'annulation de 2,37 % des décisions

(2) Julien Laferrière, « Revue du Droit Public » de 1939, p. 648 et suiv.

rendues et de 15,14 % par rapport au nombre des recours.

Il est donc permis d'affirmer avec M. Laferrière, que les Conseils de Préfecture jouissent au plus haut degré possible de la confiance des fonctionnaires locaux qui sont leurs justiciables, puisque 97 % de ceux-ci acceptent leurs décisions, et qu'ils méritent cette confiance, puisque, lorsque leurs décisions sont déférées au Conseil d'Etat, celui-ci confirme 85 fois sur cent ce qu'ils ont jugé.

C'est pourquoi la haute juridiction administrative ne se borne pas, dans sa jurisprudence, à interpréter toujours de plus en plus largement l'attribution de compétence faite aux Conseils de Préfecture par le décret du 5 Mai 1934, mais demande qu'il soit fait de nouveaux pas dans la voie où s'est engagé le décret précité. C'est également l'avis de la presque unanimité des auteurs, dont certains, comme le Professeur Marcel Waline, s'élevant contre « le paradoxe vivant qu'est une juridiction qui est à la fois Cour Suprême et juridiction de première instance » (3) demandent l'érection des Conseils de Préfecture en juridiction administrative de droit commun en premier ressort.

Depuis le décret du 5 Mai 1934, toute l'activité régionale et locale sous ses trois formes : gestion des services publics, exécution des contrats administratifs, mesure concernant les fonctionnaires se trouve soumise aux Conseils de Préfecture devenus ainsi, à coup sûr, les juges ordinaires du contentieux de l'administration avant d'en être les juges de droit commun dans l'avenir.

Quelques constatations achèveront d'éclairer la

(3) Marcel Waline. D.P. 1936-3-60.

Réforme de 1934. C'est ainsi que dans les matières dont la connaissance est attribuée aux Conseils de Préfecture, les règles élaborées par le Conseil d'Etat pour définir les limites de la compétence administrative continuent de s'appliquer ; le contentieux de la responsabilité des services publics locaux est déféré aux Conseils de Préfecture, compte tenu des restrictions apportées par le Conseil d'Etat en matière de services publics industriels à la compétence administrative ; de même, les agents locaux soumis à un régime de droit privé, les contrats des collectivités locales passés sous un régime de droit privé, continuent de ressortir à la juridiction judiciaire.

Par ailleurs, la réforme a enfin un dernier mérite, le Conseil de Préfecture ne statuant jamais qu'à charge d'appel, le Conseil d'Etat garde donc la prédominance de l'ensemble du contentieux administratif, condition nécessaire de l'unité et de la continuité de vues de la jurisprudence. Le but poursuivi aurait pu faire écarter une telle solution. De fait, le projet de 1921 conférait aux Conseils de Préfecture la connaissance en premier et dernier ressort de certaines affaires, sauf recours en cassation ; on prenait en considération pour établir cette distinction, l'importance matérielle des intérêts en jeu. Là était le danger : telle espèce, qui n'engage que des intérêts assez faibles, peut par ailleurs soulever les questions de principe les plus graves. Il fallait qu'en pareil cas le Conseil d'Etat pût toujours être saisi. Le résultat est obtenu en n'excluant aucun litige du bénéfice d'un double degré de juridiction ; ainsi chaque fois que la décision du Conseil de Préfecture paraîtra s'écarter de la stricte ligne de la jurisprudence du Conseil d'Etat, les parties n'hésiteront pas à le saisir, lui donnant ainsi l'occasion de développer ses directives.

Bien que la Réforme de 1934 ait utilement allégé la tâche du Conseil d'Etat sans compromettre l'unité du contentieux administratif, il n'en reste pas moins vrai que sa portée est nettement insuffisante. La séparation qui existe entre les matières qu'il est possible d'abandonner aux juges locaux et celles qui doivent continuer de relever du seul Conseil d'Etat, par la voie traditionnelle du recours pour excès de pouvoir est peu nette.

On a reconnu aux tribunaux de premier ressort sur des questions déterminées, des domaines de juridiction plus ou moins larges, sans se conformer à un principe simple : on a consacré des distinctions et des réserves, qui aboutissent à autant de complications.

Finalement, il est souvent aussi difficile de faire le départ entre le domaine du Conseil d'Etat et celui des autres juges administratifs que de déterminer la limite entre la compétence des tribunaux administratifs et celle de l'autorité judiciaire.

Il convient donc d'examiner dans les développements qui vont suivre les réformes à apporter à la législation et à la réglementation des Conseils de Préfecture pour réaliser une situation nette tant dans le domaine de l'organisation que dans celui de la compétence.

Section II

LA QUESTION DE LA SUPPRESSION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Tout d'abord, nous devons nous prononcer sur un projet auquel il a déjà été fait allusion plus haut, qui consiste à supprimer purement et simplement les Conseils de Préfecture en accordant leurs attributions aux tribunaux civils (4). Ce projet aboutit à un bouleversement complet des idées jusqu'à présent reçues et qui datent de la Révolution : loi des 16-24 Août 1790, décret du 16 Fructidor de l'an III.

En outre, en dehors de son ancienneté, la règle de la séparation des autorités administrative et judiciaire se justifie par un intérêt pratique : les deux juridictions, la judiciaire et l'administrative, ont à appliquer deux droits, le droit privé et le droit public, basés sur des principes totalement différents ; en conséquence, chaque juridiction doit se spécialiser afin de s'inspirer et de s'imprégner des règles profondes desquelles découlent des dispositions qu'elles auront à appliquer et à interpréter. Le droit

(4) Voir précédemment le rapport Catalogne déposé le 25 Mars 1922 au Sénat et l'avis Lémery donné au nom de la Commission de législation de cette assemblée.

privé arbitre et tranche les différends s'élevant entre personnes privées invoquant l'une et l'autre des droits se limitant le plus généralement à la situation personnelle des individus en cause, en tout cas ne dépassant pas le cadre de l'activité des quelques individualités en conflit ; le droit public au contraire, tranche toujours les difficultés auxquelles contre les individus ou personnes publiques directement en cause, la collectivité entière est intéressée. La notion d'intérêt public domine tous les litiges de droit public.

De plus, en droit privé, le juge est habitué à juger en droit. Bien entendu, il ne négligera pas le fait, et inversement, le juge administratif ne négligera pas non plus le droit, mais, comme on l'a dit, sa jurisprudence est « prétorienne ».

Le juge civil, comme le fait remarquer M. Devaux (5), « est un juge à tendances dogmatiques ».

La préoccupation du juge administratif doit être dirigée et orientée par la nécessité d'assurer la bonne organisation, le bon fonctionnement des services publics beaucoup plus que par le respect dogmatique de la règle écrite. Le « dogmatisme » du juge civil, est peu favorable au règlement des litiges de droit public. Il est évident que le juge civil n'est pas inapte par nature à acquérir un état d'esprit nouveau, nécessaire pour l'application des règles de droit public ; mais il faut avouer qu'il est bien difficile à un magistrat qui vient de siéger dans un tribunal civil de mettre de côté toute sa formation intellectuelle, toutes ses habitudes, pour siéger dans une juridiction administrative dans laquelle on lui demandera de faire preuve d'un esprit complètement différent.

(5) Devaux, op. cité, p. 20.

Comme le disait Montesquieu, « le métier de juger est non seulement redoutable » mais profondément difficile.

Et l'on ne saurait mieux faire pour marquer la différence profonde qui sépare le droit public du droit privé que de reproduire les termes du fameux arrêt Blanco (6), qui demeurent plus vrais que jamais :

« La responsabilité qui peut incomber à « l'Etat pour le dommage causé aux particu- « liers par le fait des personnes qu'il emploie « dans les services publics, ne peut être régie « par les principes qui sont établis dans le Code « Civil pour les rapports de particuliers à par- « ticuliers. Cette responsabilité n'est ni géné- « rale ni absolue. Elle a ses règles spéciales qui « varient suivant les besoins du service et la « nécessité de concilier les droits de l'Etat avec « les droits privés. Dès lors... l'autorité admi- « nistrative est seule compétente pour en con- « naître. »

En outre, l'attribution du contentieux administratif aux tribunaux judiciaires fait naître, d'une part, deux dangers et de l'autre, aboutit pratiquement à un résultat insuffisant.

Le premier danger, conséquence directe des développements qui précèdent, résulte du défaut de compétence technique des juges civils. En plus de l'état d'esprit spécial, dont nous parlions plus haut, il faut encore au juge chargé de trancher les litiges administratifs, une connaissance des besoins et des nécessités de l'administration, de ses habitudes et des raisons de ses habitudes.

---

(6) Conseil d'Etat, 8 Février 1873. Blanco. Rec. 1873, 1er supp., p. 51.

On ne peut pas négliger le caractère technique de l'administration et du droit administratif.

L'autre danger est de créer une confusion de juridiction, si on supprime les Conseils de Préfecture sans supprimer le Conseil d'Etat, ainsi qu'il est fait dans le projet ci-dessus visé de la Commission d'Administration générale du Sénat, les tribunaux civils relèveront du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, suivant qu'ils statueront au titre administratif ou au titre civil ; et on risque pour un litige de même nature, que les circonstances auront permis de porter devant le juge administratif ou le juge civil, d'avoir deux solutions différentes suivant que les juges auront statué « en robe » ou « en veston » ! Ainsi, par exemple, en matière de travaux publics, la Cour de Cassation entend de façon restrictive la compétence des Conseils de Préfecture en matière de dommages causés par l'exécution des travaux publics ; elle distingue le dommage de l'accident, le premier seul donnant ouverture à une action devant le tribunal administratif. Le Conseil d'Etat au contraire, donne large compétence à ce dernier.

En matière de conflit également, il pourrait arriver que le juge judiciaire dessaisi au profit du juge administratif, fût appelé à examiner à nouveau le même litige, mais cette fois affublé du titre nouveau de juge administratif !

Enfin, à côté de ces dangers, attribuer le contentieux administratif aux tribunaux judiciaires tout en conservant le Conseil d'Etat n'aurait aucune efficacité pour « décongestionner » le Conseil d'Etat. Au contraire, il est à craindre que les défauts du juge civil statuant administrativement, soient de nature à diminuer encore la confiance dans les nouvelles juridictions et à multiplier les appels au Conseil d'Etat. Le but essentiel serait ainsi manqué.

En conséquence, pour toutes ces raisons, nous nous prononçons contre la suppression des Conseils de Préfecture. L'institution de la juridiction administrative est définitivement entrée dans nos mœurs et forme une pièce essentielle de notre système administratif : elle a été le facteur principal du développement juridique du droit administratif et son maintien ne fait plus de question. Mais c'est une institution à perfectionner :

Pour cette raison, nous allons entreprendre d'étudier maintenant dans les deux sections suivantes les réformes à apporter aux Conseils de Préfecture afin d'en améliorer l'organisation et la compétence.

Section III

LA QUESTION DE LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Avant de procéder à une augmentation des attributions contentieuses des Conseils de Préfecture, il convient d'en faire des juridictions capables et indépendantes.

Sur le point du recrutement, il faut se montrer particulièrement sévère ; une institution juridictionnelle dont le recrutement est insuffisamment contrôlé ne peut se développer et s'imposer au respect du public. Les Conseillers de Préfecture doivent être exclusivement recrutés au concours. Il faut écarter le favoritisme et les interventions de politiciens.

Le procédé du concours est celui qui donne les plus grandes chances de choisir les plus capables et qui laisse aux intrigues la plus petite place : c'est pour cette raison d'ailleurs qu'a été prise l'ordonnance du 19 Mai 1945, qui rétablissait le recrutement des membres des Conseils de Préfecture par la voie du concours.

Le Conseil d'Etat lui-même tient sa force de son recrutement, du choix excellent qui n'amène dans

la Haute-Assemblée que des personnalités de valeur et souvent de valeur éminente. La justice, qu'elle soit administrative ou civile, est au premier chef une institution qui doit inspirer le respect et elle n'arrivera à cette fin que si les grands corps de l'Etat sont peuplés d'hommes qui brillent par leur savoir et leur intégrité.

Aussi est-il désirable que dans l'intérêt supérieur de la juridiction administrative, les futurs Conseillers de Préfecture soient admis à recevoir à l'Ecole Nationale d'Administration, la même formation administrative et juridique que celle des futurs membres de leur tribunal d'appel. Le Conseil d'Etat est, en effet, intéressé au premier chef à un rendement qualitatif pleinement satisfaisant de la juridiction administrative du premier degré et ce rendement est étroitement lié au bon recrutement de cette dernière. Certains auteurs, notamment le doyen Girault, avaient même préconisé l'unité de concours.

Un seul concours aurait servi au recrutement des auditeurs au Conseil d'Etat et des membres des Conseils de Préfecture : les premiers du concours auraient été affectés suivant les places disponibles au Conseil d'Etat, et les suivants, dans l'ordre de mérite, aux Conseils de Préfecture. Il est hors de doute qu'un tel système aurait l'avantage d'améliorer considérablement le recrutement des Conseils de Préfecture ; toute discussion à ce sujet paraît cependant à l'heure actuelle superflue puisque le statut de la fonction publique et les conditions générales de recrutement des cadres supérieurs des administrations de l'Etat venant d'être modifiés, le recrutement des Conseillers de Préfecture peut être sérieusement amélioré sous réserve toutefois que ne soient pas dirigés sur ces tribunaux les moins bons

élèves sortant de l'Ecole Nationale d'Administration.

D'autre part, les pourvois contre les décisions des Conseils de Préfecture sont, le plus souvent, portés devant le Conseil d'Etat, parce que les plaideurs espèrent y trouver une tournure d'esprit toute différente. Il est bien certain que, si la connaissance de la loi et l'impartialité sont les premières qualités du juge, elles ne sont pas les seules ; il faut encore qu'il apporte dans l'interprétation des textes un certain état d'esprit et celui-ci doit être identique chez les juges de première instance et d'appel. Il n'y aura donc d'harmonie entre les deux degrés de juridiction administrative que lorsque le même état d'esprit se retrouvera dans l'un et l'autre corps, ce qui ne se produira que le jour où une partie au moins de leurs membres aura la même préparation et la même origine.

Ce qui fait l'unité de la magistrature judiciaire, c'est que la Cour de Cassation recrute ses membres dans les Cours d'Appel, qui recrutent les leurs dans les Tribunaux. Cette unité, qui fait la force des magistratures comme celle de tous les corps constitués devrait pouvoir être réalisée en donnant aux jeunes membres du Conseil d'Etat la possibilité d'aller présider les plus importants des Conseils de Préfecture régionaux, une certaine proportion des postes de Maîtres des Requêtes laissés au choix du Gouvernement devant être alors, comme contre-partie, réservée aux meilleurs et aux plus distingués des membres des Conseils de Préfecture. On peut d'ailleurs ajouter que le poste de Président du Conseil de Préfecture de la Seine est toujours réservé, depuis une trentaine d'années, à un Conseiller d'Etat.

En même temps d'ailleurs que doit être amélioré le recrutement des Conseillers de Préfecture, il convient absolument de donner à ces magistrats

des traitements correspondant à leur valeur.

On pourrait les classer dans les échelles de traitement ci-après, prévues pour l'application de l'article premier de la loi validée du 3 Août 1943 relative à la classification générale des fonctionnaires civils de l'Etat, modifié par l'article 4 de l'ordonnance du 6 Janvier 1945 :

MEMBRES	ÉCHELLE
Président (Seine)	29
Président de Chambre (Seine).....	27
Président d'un Conseil de Préfecture interdépartemental	24 B
Conseiller (Seine)	24 A
Conseiller d'un Conseil interdépartemental de classe exceptionnelle	19
de 1re, 2e ou 3e classe.....	16 A

Nous pensons qu'il serait par ailleurs souhaitable d'attribuer à des candidats déclarés admissibles au concours d'agrégation de droit public des facultés de droit, une certaine proportion des postes de Conseiller de troisième classe.

Cette réforme permettrait d'une part d'introduire des juristes au sein des Conseils de Préfecture et d'autre part d'offrir une carrière intéressante à des jeunes gens certainement doués pour les études juridiques qui n'ont souvent pas les moyens matériels de persévérer dans la préparation de l'agrégation.

Touchant l'avancement, trois règles nous ont paru fondamentales ; nous ne faisons ici d'ailleurs que reprendre des principes qui avaient été déjà discutés et proposés par la Société d'Etudes législa-

tives en 1909 (7). En premier lieu, l'avancement aura lieu exclusivement au choix. Mais en second lieu, ce choix ne doit pas être discrétionnaire. L'avancement sera régulier ; il faudra suivre rigoureusement toute la hiérarchie avec un minimum de temps dans chaque classe et dans chaque grade. Les présentations des candidats les plus dignes seront faites à l'avance, au moyen d'un tableau d'avancement dressé chaque année et ne pouvant pas être modifié en cours d'année ; l'autorité chargée de procéder à l'élaboration dudit tableau sera un corps absolument indépendant, par exemple un Conseil supérieur de la magistrature administrative. Nous pensons qu'un tel Conseil devrait être électif en grande majorité, membres élus par le Conseil d'Etat et par les membres des Conseils de Préfecture. Toutefois, le Gouvernement devrait pouvoir s'y faire représenter par exemple par deux directeurs du Ministère auquel les Conseils de Préfecture seront rattachés. A ce sujet, nous estimons que ces organismes doivent être complètement séparés de l'Administration et à l'instar du Conseil d'Etat jusqu'en 1945, être rattachés au Ministère de la Justice.

Enfin, les classes, peu nombreuses afin d'éviter les intrigues, devront être personnelles et non pas territoriales.

Il faut d'ailleurs ajouter que le système de notation des Conseillers de Préfecture par les Préfets doit disparaître. Cette subordination de fait au Préfet est grave. Il n'est pas admissible que le Préfet, soumis aux décisions de juge des Conseillers de Préfecture, puisse ensuite, dans le secret du Cabinet,

(7) Voir bulletin de la Société d'Etudes législatives, p. 24, 1910.

s'opposer à l'avancement de Conseillers indépendants et à personnalités nettement accusées.

Si l'on veut noter les Conseillers de Préfecture, le seul Président de ce Conseil a qualité pour noter ses subordonnés, et lui-même, responsable de son Conseil, doit être noté par son supérieur hiérarchique, un membre du Conseil d'Etat, par exemple, qui éclairera sa religion en tenant compte des réformations d'arrêtés du Conseil en cause par le Conseil d'Etat et en procédant même à des inspections dans les archives du Conseil ou à son siège. A cet égard, il serait peut-être intéressant de généraliser la mesure édictée par l'article 23 de l'Ordonnance du 31 Juillet 1945, désignant un Conseiller d'Etat chargé d'exercer la mission permanente d'inspection des juridictions administratives.

Pour compléter l'indépendance des magistrats des Conseils de Préfecture, il conviendra de leur donner également des garanties contre les déplacements d'office, les mises en disponibilité arbitraires et contre les mesures disciplinaires qui peuvent les atteindre : blâme, suspension, révocation.

Ainsi, le nombre des mesures disciplinaires dont ils peuvent être frappés doit être limité à des sanctions graves telles que la révocation, la suspension et le blâme. Les autres mesures moins graves ne doivent pas leur être appliquées eu égard à leur haute situation.

Par ailleurs, aucune sanction disciplinaire ne doit pouvoir être prise sans l'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature administrative, auquel il a déjà été fait allusion plus haut. Suivant la gravité de la décision intéressant le magistrat, les garanties doivent être plus grandes. C'est ainsi que pour un simple déplacement d'office un avis conforme non motivé pourrait suffire ; pour la mise en

disponibilité, l'avis conforme devrait être motivé à la majorité simple ; pour la suspension et la révocation, l'avis conforme devrait être motivé à la majorité des deux tiers.

Après avoir ainsi amélioré l'organisation des Conseils de Préfecture, une réforme de leur compétence serait alors possible : une augmentation considérable de celle-ci permettrait de décongestionner réellement le Conseil d'Etat.

Section IV

LA RÉFORME DE LA COMPÉTENCE DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

Nous annexons à ce travail un certain nombre de renseignements statistiques qui font apparaître l'augmentation constante des affaires « restant à juger » devant le Conseil d'Etat. En 36 ans, de 1910 à 1946, ce nombre a doublé : il était de 6.046, le 15 Août 1910 ; il est de 12.565 le 1er Août 1946. Ce qui démontre péremptoirement que toutes les tentatives entreprises dans le but de « décongestionner » la Haute assemblée n'ont abouti qu'à un échec. Nous pensons que le seul moyen de remédier à ce grave inconvénient, qui, s'il se prolongeait, aboutirait à enlever pratiquement toute efficacité à la justice administrative, consiste à faire du Conseil de Préfecture le tribunal administratif de droit commun en première instance. Comme le disait déjà un article du « Temps » (8) en 1926, les Conseils de Préfecture doivent devenir de « petits Conseils d'Etat régionaux ». La réforme amorcée en 1934 et que nous avons longuement étudiée plus haut, doit être complètement réalisée. La brèche ouverte en

(8) Le « Temps ». Les Conseils de Préfecture, 11 Septembre 1926.

1934 dans la règle traditionnelle qui réserve le monopole du recours en annulation au Conseil d'Etat doit être encore élargie. Si la composition et le statut des Conseils de Préfecture sont modifiés ainsi que nous l'exposons plus haut, plus rien ne s'oppose à l'accroissement de leur compétence. Un Conseil unique pour toute la France ne peut tout de même pas, à lui tout seul, juger tous les procès administratifs qui peuvent surgir sur un point quelconque du territoire !

Or, c'est précisément ce qui a lieu encore à l'heure actuelle : le Conseil d'Etat est le tribunal administratif de droit commun et il connaît par l'appel de la plupart des procès jugés par les Conseils de Préfecture en première instance.

Cette situation aboutit à un flagrant « déni de justice ». La Haute Assemblée qui ne rendait déjà ses arrêts qu'après des délais de trois à quatre ans, ne pourra bientôt plus juger une affaire avant 7 à 8 ans.

L'Etat est devenu tentaculaire ; depuis quelques années, les violations de lois, de règlements, de statuts, sont choses communément répandues. Les fonctionnaires, les simples particuliers n'ont plus d'espoir que dans la juridiction administrative pour sauvegarder leurs droits contre un état dans lequel les pouvoirs publics négligent les traditions administratives les plus élémentaires. Le Conseil d'Etat est le lieu d'aboutissement de toute cette multitude de recours contre la vague d'illégalités qui déferle en ce moment sur notre pays ; s'il ne peut plus rendre la justice — ou, ce qui revient au même, s'il ne rend qu'une justice trop tardive — il ne sera plus possible de redresser efficacement les torts. La Nation aura l'impression qu'il n'y a plus de justice administrative et qu'on en est revenu aux temps les

plus sombres où régnait l'arbitraire administratif le plus odieux.

Un décongestionnement des Conseils d'Etat par l'augmentation des attributions des Conseils de Préfecture dont la nouvelle organisation aura fait de véritables tribunaux compétents et indépendants, s'impose dans le plus bref délai, sous peine de faire perdre à la justice administrative l'autorité et le respect qu'elle a si péniblement acquis.

En premier lieu, il convient, ainsi que nous l'avons déjà signalé plus haut, de supprimer toute fonction consultative ou individuelle aux Conseils de Préfecture. Le meilleur moyen d'y parvenir est de les rattacher non plus au Ministère de l'Intérieur, mais au Ministère de la Justice ou bien à la Présidence du Gouvernement comme le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, un vaste effort de simplification et d'unification est à tenter en certaines matières, afin de mettre un terme aux anomalies les plus criantes.

1° Un premier exemple caractéristique de la diversité et de la complexité des règles qui régissent la compétence des juridictions administratives pour le règlement d'un ensemble de litiges se rattachant cependant à une même source contentieuse nous est donné par la législation applicable aux actions dirigées contre les personnes morales du droit public à raison des accidents causés par les véhicules de leurs services.

Les Conseils de Préfecture sont compétents, en vertu de l'article premier du décret-loi du 5 Mai 1934, pour connaître des actions dont il s'agit lorsqu'elles sont formées contre les départements, les communes et les établissements publics locaux. Mais ils cessent de l'être quand ces mêmes actions sont dirigées contre l'Etat et les établissements pu-

blics nationaux. C'est, en effet, le Conseil d'Etat qui statue en premier et dernier ressort sur les réparations pécuniaires des accidents provoqués par les véhicules des Administrations de la Guerre, de la Marine, de l'Air, des P.T.T., des Ponts et Chaussées. (9)

Toutefois, les Conseils de Préfecture redeviennent compétents pour statuer sur les actions dirigées contre l'Etat ou les établissements nationaux à raison des dommages causés par les mêmes véhicules, si, lors de l'accident, ceux-ci étaient utilisés pour des opérations se rattachant à l'exécution des travaux publics : ce qui est par exemple le cas pour les voitures des Ponts et Chaussées participant à des travaux d'empierrement d'une voie.

Que de semblables distinctions soient particulièrement dangereuses pour les plaideurs, les membres des juridictions administratives ont, journellement, l'occasion de le constater.

Pourquoi donc, suivant le vœu émis en Février 1940 par la Commission Sénatoriale de Législation Civile et Criminelle « pour la défense des intérêts des victimes d'accidents d'automobile causés par des voitures de l'armée et des divers services de l'Etat » ne pas procéder à l'unification des compétences en attribuant aux Conseils de Préfecture en premier ressort, l'ensemble du contentieux des accidents de la circulation causés par les diverses administrations de l'Etat et les établissements publics nationaux.

2° Lorsque, au cours d'une instance devant un Conseil de Préfecture, intervient une décision ministérielle opposant au demandeur créancier de l'Etat la déchéance quadriennale édictée par l'arti-

(9) Notamment C.E. 21 Octobre 1938. Epoux Susini.

cle 9 de la loi du 29 Janvier 1831 modifié par l'article 10 du décret du 25 Juin 1934 et par le décret du 30 Octobre 1935, la jurisprudence décide qu'il naît sur cette question un litige distinct qui ne peut être tranché que par le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort.

Le Conseil de Préfecture doit alors, ou bien surseoir à statuer jusqu'à décision du Conseil d'Etat, ou bien rendre son jugement sur le fond du litige, le versement des sommes qu'il mettrait à la charge de l'Etat étant subordonné, dans ce cas, à la décision du haut tribunal administratif sur la déchéance opposée. Ainsi, pour obtenir le règlement d'un seul et même litige, les parties se trouvent dans l'obligation de s'adresser successivement à deux juridictions administratives différentes.

Toutefois la déchéance quadriennale ayant été rendue applicable, par le décret du 30 Octobre 1935, aux créanciers des départements et des communes, cette mesure se voit maintenant fréquemment opposée par ces deux collectivités publiques au cours des actions dirigées contre elles, devant les Conseils de Préfecture. Et ceux-ci, à qui le décret du 5 Mai 1934 a déféré la connaissance en premier ressort de tous les litiges relatifs aux contrats administratifs passés par lesdites collectivités ainsi qu'à leur responsabilité pour faute de service, sont, depuis le 1er Janvier 1940, devenus compétents pour statuer sur l'exception de déchéance quadriennale lorsqu'elle est invoquée devant eux à l'occasion des catégories de litiges dont nous venons de parler.

Compétents pour statuer sur la déchéance quadriennale lorsqu'elle est invoquée devant eux par les départements ou par les communes, pourquoi les Conseils de Préfecture continueraient-ils à se voir refuser cette compétence lorsque la même ex-

ception de déchéance est invoquée devant eux par l'Etat ? Un changement de législation dans ce sens s'expliquerait d'autant mieux que le Conseil d'Etat ne se reconnaît plus une compétence exclusive pour statuer sur les arrêtés de débet pris par les ministres.

La logique et l'intérêt des justiciables commandent donc de donner qualité aux Conseils de Préfecture pour connaître, en premier ressort, du contentieux de l'exception de déchéance quadriennale soulevée au cours des litiges relevant de leur juridiction.

3° Le Conseil de Préfecture est en fait le juge de droit commun en matière de travaux publics où sa compétence est générale, qu'il s'agisse de marchés, de concessions, de contrats, de dommages.

Cependant, si cette juridiction est bien compétente pour connaître du contentieux des adjudications de travaux publics, lorsque la régularité de celles-ci est contestée par les adjudicataires eux-mêmes, c'est devant le Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, que doivent être portés les litiges relatifs à ces adjudicatons formées par les concurrents évincés, ainsi que par les contribuables agissant en vue de la défense des finances communales.

De même, si c'est bien le Conseil de Préfecture que les concurrents évincés des adjudications de travaux des départements, des communes et des établissements publics locaux doivent saisir de leurs actions en dommages-intérêts en vertu du décret du 5 Mai 1934, c'est au contraire devant le Conseil d'Etat que doivent être portées les actions dont il s'agit, lorsqu'elles émanent des concurrents évincés des adjudications de travaux publics des collectivités sus-mentionnées.

Comme tout effort d'unification des compétences à l'intérieur de la juridiction administrative doit logiquement se poursuivre dans le sens de l'élargissement de la compétence des Conseils de Préfecture, il y a lieu de faire rentrer dans le domaine de ceux-ci la branche entière du contentieux des adjudications de travaux publics.

4° Alors que les litiges concernant les marchés de travaux publics de l'Etat relèvent de la compétence en premier ressort des Conseils de Préfecture, les différends relatifs aux marchés de fournitures de l'Etat sont jugés en premier et dernier ressort par le Conseil d'Etat.

Aucune raison d'ordre juridique ou pratique ne justifie cette distinction qui n'a d'autres résultats que de priver de la garantie d'un degré de juridiction, les titulaires des marchés de fournitures indiqués et d'encombrer les rôles du Conseil d'Etat d'une catégorie de litiges dont le règlement ne comporte d'ailleurs pas d'autres difficultés que celles afférentes aux marchés de travaux publics.

Les Conseils de Préfecture sont en effet déjà, juges des marchés de fournitures passés par l'Etat lorsque ces marchés comportent un élément de travail public. Une jurisprudence continue soumet à leur juridiction toute une catégorie de marchés de caractère mixte où domine le marché de fourniture : par exemple, les marchés pour la fourniture et la pose de poteaux télégraphiques. Les Conseils de Préfecture — qui sont encore compétents pour le jugement des litiges relatifs aux marchés de fournitures passés par les départements, les communes et les établissements publics locaux, lorsque ces marchés contiennent au profit de ces collectivités des clauses exorbitantes du droit commun bien caractérisées — sont donc déjà familiarisés avec le

contentieux des marchés de fournitures et seraient donc parfaitement aptes à régler tous les litiges relatifs à l'exécution des marchés de fournitures passés par l'Etat. C'est au surplus ce qu'avait décidé et proposé l'Assemblée Générale tenue en Février 1921 par le Conseil d'Etat, pour examiner le projet de loi portant création de Conseils de Préfecture régionaux.

La Haute Juridiction Administrative ne pourrait donc voir qu'avec une particulière faveur réaliser la dévolution aux Conseils de Préfecture de l'ensemble du contentieux des marchés de fournitures de l'Etat et des adjudications relatives à ces marchés.

5° Il est, croyons-nous, difficile d'envisager situation plus embarrassante que celle faite sous l'empire du décret du 5 Mai 1934 à une importante catégorie de fonctionnaires locaux : ceux à qui fait grief une délibération de Conseil Municipal. Lorsque désirant attaquer un acte de cette nature, se pose pour eux la question de savoir devant quelle juridiction porter valablement leur action, ces modestes fonctionnaires, généralement peu initiés aux subtilités juridiques, se trouvent en effet aux prises avec un problème de compétence d'une extrême complexité.

S'agit-il d'une délibération par laquelle, empiétant comme il arrive souvent sur les pouvoirs du Maire, le Conseil municipal a pris une mesure concernant la situation administrative d'un fonctionnaire communal (mesure de révocation ou de suspension par exemple), ou bien d'une délibération par laquelle cette assemblée a refusé d'assurer à un fonctionnaire dont elle a supprimé l'emploi, la compensation prévue par la loi du 12 Juin 1929 en son article premier ? L'intéressé doit en demander l'an-

nullation au Préfet, seul compétent à cet effet, déclare le Conseil d'Etat, par application des articles de la loi du 5 Avril 1884 que n'a pas abrogés expressément le décret du 5 Mai 1934. (10)

S'agit-il au contraire d'une délibération par laquelle le Conseil Municipal a statué sur les droits pécuniaires d'un fonctionnaire communal, lui refusant, par exemple, toute indemnité pour une mesure disciplinaire prise à tort par le Maire ? C'est devant le Conseil de Préfecture que ce fonctionnaire devra alors attaquer la délibération incriminée.

S'agit-il enfin d'une délibération par laquelle le Conseil municipal a supprimé un emploi communal ou réduit à un chiffre dérisoire le traitement afférent à cet emploi ? Alors même que la mesure ainsi prise a constitué, en réalité, une révocation déguisée du titulaire de l'emploi, l'intéressé devra porter son recours directement devant le Conseil d'Etat en raison du caractère réglementaire de la délibération litigieuse, la jurisprudence décidant en effet que pour distinguer entre l'acte individuel et l'acte réglementaire, le juge doit s'en tenir à l'apparence de l'acte (11). Devant des distinctions aussi délicates et subtiles, comment s'étonner que les fonctionnaires intéressés en soient souvent réduits pour éviter des forclusions, à s'adresser à la fois au Conseil d'Etat et au Conseil de Préfecture, pour obtenir l'annulation d'une seule et même délibération leur faisant grief.

Ainsi toute la doctrine (notamment MM. Roger Bonnard, Julien Laferrière, Marcel Waline, Lampué...) est-elle unanime à regarder comme particulièrement malencontreuse la distinction faite par

---

(10) Conseil d'Etat, 29 Avril 1936. Sieur Cavy.

(11) C. E., 26 Octobre 1938. Commune de Jouy-aux-Arches.

le décret-loi du 5 Mai 1934 entre les litiges d'ordre indivduel et les recours contre les actes réglementaires des autorités locales, et à demander sa suppression. Il y a lieu de souligner que la distinction en question ne figurait pas dans le texte de l'article 9, 3° du projet de loi portant création de Conseils de Préfecture Régionaux élaboré par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat en Février 1921 et qu'elle a été introduite sans consultation nouvelle de cette Assemblée générale, dans le texte précité proposé en Février 1934 par la Direction du personnel du Ministère de l'Intérieur, texte qui est devenu le décret-loi du 5 Mai 1934. Dans ces conditions, l'intérêt de la mesure ne pouvant, semble-t-il, être sérieusement contesté, il y a lieu d'abolir au plus tôt dans l'article 1er du décret-loi sus-mentionné, la distinction dont nous venons de parler.

6° On sait qu'en application de l'article 1, § 4 du décret du 5 Mai 1934, les Conseils de Préfecture connaissent en premier ressort du contentieux des élections aux Conseils généraux. Mais, les recours des Conseillers généraux déclarés démissionnaires d'office, en vertu de l'article 19 de la loi du 10 Août 1871 pour avoir manqué à une session ordinaire sans motif légitime, relèvent toujours de la compétence du Conseil d'Etat en premier et dernier ressort. Or, les recours des Conseillers Municipaux et des Conseillers d'Arrondissement déclarés démissionnaires d'office pour le motif sus-mentionné, sont portés en premier ressort devant les Conseils de Préfecture.

Il serait donc logique que cette règle de compétence soit étendue aux recours des Conseillers généraux.

7° Une dernière extension de compétence des

Conseils de Préfecture devrait de même être opérée dans la matière du contentieux des questions préjudicielles d'ordre administratif.

C'est en principe, le Conseil d'Etat, juge administratif de droit commun, qui a compétence pour statuer sur les questions préjudicielles lorsque l'autorité judiciaire surseoit à statuer jusqu'à ce que les questions aient été tranchées par l'autorité administrative.

Toutefois, c'est devant le Conseil de Préfecture que sont portées, sur renvoi de l'autorité judiciaire, les questions préjudicielles concernant la matière des travaux publics (notamment celles relatives à l'interprétation des contrats de concession d'éclairage électrique, de concessions de distribution d'eau, de concessions de tramways, ainsi que l'interprétation des actes de vente domaniale et l'interprétation des clauses des baux d'octroi). Cette compétence est en effet normale, le Conseil de Préfecture étant compétent pour statuer en premier ressort sur les actions principales intentées en ces matières, à l'exception toutefois de l'action principale concernant les baux d'octroi attribuée par le décret du 17 Mai 1909 aux tribunaux judiciaires. Il est par contre anormal qu'une juridiction administrative puisse être compétente pour interpréter un acte à l'occasion de litiges dont elle est saisie par voie d'action principale, alors qu'elle est incompétente pour donner cette interprétation sur renvoi de l'autorité judiciaire.

C'est ainsi que le Conseil de Préfecture, lorsqu'il est saisi d'un recours contre le refus d'autorisation opposé à l'ouverture d'un établissement dangereux, incommode ou insalubre est compétent pour interpréter directement la nomenclature de cet établissement, tandis que sur renvoi de l'auto-

rité judiciaire le Conseil d'Etat est seul compétent pour donner cette interprétation. De même, si le Conseil de Préfecture est compétent à l'occasion de demandes en décharge ou en réduction de la taxe de pavage ou de la taxe d'établissement des trottoirs, pour statuer sur les moyens tirés par les propriétaires de ce que l'usage invoqué n'existerait pas, ou que les ressources de la ville ne seraient pas insuffisantes, il cesse d'être compétent pour fixer, sur le renvoi des questions préjudicielles par l'autorité judiciaire, le sens ou la portée des anciens usages invoqués ou déclarer l'insuffisance des recettes ordinaires portées au budget.

Ce sont là d'évidentes anomalies, dangereuses pour les plaideurs, que la réforme de compétence des Conseils de Préfecture devrait faire disparaître.

Dans les litiges qui précèdent, une nouvelle répartition des compétences à l'intérieur de la justice administrative a seule été proposée.

Ne serait-il pas expédient de profiter de la réforme envisagée pour procéder à quelques rectifications du partage de compétence qui existe entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire ?

Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, il est irrationnel que la connaissance du contentieux des marchés de fournitures des départements, des communes et des établissements publics autres que les établissements publics nationaux, soit réservée aux tribunaux civils puisque ces marchés constituent des contrats administratifs. Il serait donc conforme aux principes juridiques les plus certains que la compétence du contentieux des marchés dont il s'agit soit dévolue aux Conseils de Préfecture en premier ressort.

Non moins illogique est le partage des compétences en matière de répression des contraventions

de grande voirie. Un décret-loi du 28 Décembre 1926 a retiré à la juridiction administrative, pour la transférer aux tribunaux de simple police, la répression des faits de nature à porter atteinte aux dépendances de la grande voirie que sont les routes nationales et départementales ; mais il a laissé à cette même juridiction administrative la connaissance des atteintes aux autres dépendances de la grande voirie que sont les fleuves, les rivières, les rivages de la mer, les zones de servitudes militaires, les lignes télégraphiques et téléphoniques.

N'y aurait-il pas lieu de mettre fin à un régime qui soumet à des juridictions de nature différente des infractions de caractère identique, et unifiant les compétences en la matière d'attribuer aux tribunaux de simple police la connaissance de toutes les contraventions de grande voirie sans exception, celles-ci ne soulevant au surplus que des questions de droit pénal ?

Il serait aussi désirable que, s'inspirant du principe que toute difficulté sur l'interprétation de l'exécution d'un bail appartient aux tribunaux civils, la réforme envisagée enlève aux tribunaux administratifs pour les transférer à l'autorité judiciaire, les litiges ci-après appartenant, par leur nature, au contentieux judiciaire :

1° Les difficultés entre l'Etat et les fermiers de sources minérales ou thermales, pour défaut de paiement des fermages ou inexécution des clauses du bail ;

2° Les contestations entre les communes et les régisseurs et fermiers d'octroi, quant à l'administration ou à la perception des octrois et droits de place en régie intéressée, et quant à l'interprétation du sens des clauses des baux ;

3° Les contestations entre les communes et les pro-

priétaires de halles relatives à la location de ces bâtiments.

Enfin, du fait que toutes les décisions contentieuses des Conseils de Préfecture sont, sans exception, susceptibles d'appel, le Conseil d'Etat voit ses rôles encombrés d'un grand nombre de litiges d'un intérêt pécuniaire restreint et ne présentant à juger que des questions de fait. De même que dans l'organisation judiciaire les tribunaux de première instance tranchent la plupart du temps sans appel les litiges de petite ou moyenne importance, de même sur le plan administratif, il faudrait que l'appel ne soit possible devant le Conseil d'Etat que pour les litiges où de gros intérêts sont en jeu ou bien pour des procès délicats, des questions sur lesquelles il n'exite pas encore de jurisprudence, en admettant bien entendu que les justiciables trouvent pour les autres litiges des garanties certaines auprès des Conseils de Préfecture. Il faudrait qu'il se fasse, ainsi que l'indique le professeur Waline (12), « un criblage de procès ».

En raison des garanties de capacité qu'offrent aujourd'hui les membres des Conseils de Préfecture, il semble que, sans risquer de compromettre les intérêts des justiciables, on puisse donner à ces juridictions le droit de statuer en dernier ressort sur les litige de petite ou moyenne importance ayant pour objet le règlement d'intérêts exclusivement pécuniaires. Une disposition en ce sens avait, d'ailleurs, été insérée en 1921, dans le projet de loi portant création de Conseils Administratifs, par l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat. Il y aurait évidemment lieu de réserver aux plaideurs un recours pour in-

(12) Waline. Cours de droit administratif, 1945-46.

compétence, vice de forme ou violation de la loi contre les décisions ainsi rendues en dernier ressort par les Conseils de Préfecture.

Pratiquement si la loi ne limite par les appels, les justiciables qui n'ont eu jusqu'ici guère confiance dans la juridiction des Conseils de Préfecture, feront toujours appel quand ils n'obtiendront pas gain de cause et ceci même pour les affaires de peu d'importance.

D'ailleurs, il est hors de doute que l'amélioration de la composition et de la compétence des tribunaux administratifs du premier degré redonnera confiance aux plaideurs et qu'ils perdront le goût de faire systématiquement appel des décisions juridictionnelles de première instance.

Toute la Réforme des Conseils de Préfecture se trouve donc dominée par une question d'autorité morale : l'habitude de faire appel disparaîtra le jour où « les Conseils de Justice administrative » auront sur l'opinion publique le prestige dont jouit actuellement le Conseil d'Etat.

Telles sont les conditions dans lesquelles doit être résolue la si délicate et importante question de la Réforme des Conseils de Préfecture.

De très nombreux projets de réforme de ces juridictions ont vu le jour jusqu'à maintenant mais aucun n'a jamais fait l'objet d'un dépôt sur le Bureau de l'Assemblée Nationale.

L'un d'eux, cependant, dont communication nous a été faite grâce à la grande obligeance de M. Gouinguenet, Président du Conseil de Préfecture Interdépartemental de Versailles aurait de très fortes chances d'aboutir dans les mois à venir : nous en donnerons donc succinctement les traits essentiels en annexe.

CONCLUSIONS

La Réforme des Conseils de Préfecture est-elle possible politiquement ?

Nous savons que le personnel des Conseils de Préfecture est rattaché pour les questions touchant à l'application de son statut à la Direction du personnel du Ministère de l'Intérieur. Or, celle-ci s'occupe également de celui de l'Administration préfectorale qui est beaucoup plus politique qu'administrative. Pour des raisons d'opportunité, de nombreuses mutations ont lieu périodiquement de l'Administration préfectorale dans le personnel des Conseils de Préfecture. Ce dernier devient ainsi de plus en plus un personnel à tendance politique. Jamais dans la situation politique présente le Ministère de l'Intérieur n'acceptera de se priver de cet exutoire et de faire des Conseillers de Préfecture de véritables magistrats jouissant d'une indépendance complète vis-à-vis de lui. Le seul remède consiste à rattacher les Conseils de Préfecture au Ministère de la Justice ou comme le Conseil d'Etat à la Présidence du gouvernement. Un projet ou une proposition de loi devrait être déposé dans ce sens sur le bureau de l'Assemblée Nationale. Si cette Réforme n'est pas réalisée dans le plus bref délai, non seulement les règles les plus élémentaires du droit public ne seront plus respectées par un Etat de plus en plus sous la dépendance des partis politiques, mais le

Conseil d'Etat, cette haute juridiction si universellement appréciée, risque de perdre toute son efficacité et son prestige.

Si les obstacles que dresseront les politiciens contre la réalisation de la Réforme des Conseils de Préfecture finissent par l'emporter, c'en est fait de la justice administrative et particuliers et fonctionnaires seront soumis à l'arbitraire d'une puissance étatique désormais sans limite.

Vu : *Le Doyen*,
L. JULLIOT DE LA MORANDIÈRE

Vu : *Le Président*,
ROLLAND.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Le Vice-Président du Conseil de l'Université de Paris,
J. CABANNES.

Annexe 1. — *Traits essentiels du Projet de Réforme des Conseils de Préfecture Interdépartementaux, dû à M. GOUINGUENET Président du Conseil de Préfecture Interdépartemental de Versailles*

Portant dorénavant le nom de « Conseils de Justice Administrative », les Conseils de Préfecture sont placés, pour bien montrer leur indépendance au regard de l'autorité préfectorale, sous l'autorité directe du Ministre de l'Intérieur ; un Conseiller d'Etat est par ailleurs chargé d'en contrôler sur place l'activité et le fonctionnement.

Pour renforcer la capacité et la formation technique des membres de ces Conseils, les postes de Président des Conseils Régionaux sont réservés aux Conseillers de carrière ou à des membres du Conseil d'Etat, et le nombre des postes attribués aux fonctionnaires étrangers au cadre est sensiblement réduit.

Afin d'assurer l'unité si désirable de la Juridiction Administrative, le recrutement de grade de début dans les Conseils est assuré, comme pour les auditeurs au Conseil d'Etat, par l'Ecole Nationale d'Administration ; de même afin de compléter leur formation technique les futurs Conseillers feront des stages au sein du Conseil d'Etat.

Pour revaloriser la situation matérielle des membres des Conseils de Justice Administrative, est, en plus, prévue la création de classes exceptionnelles pour les Conseillers et pour les Présidents, et l'alignement de la limite d'âge des Conseillers sur celle des Juges des Tribunaux Judiciaires.

Le projet de réforme, après avoir envisagé une transformation de l'organisation des Conseils de Préfecture, prévoit aussi une importante extension de leur compétence ; les Conseils de Justice Administrative connaissent en premier ressort :

a) du contentieux des accidents et des dommages matériels imputés aux services publics de l'Etat et des Etablissements Nationaux ;

b) du contentieux des amendes administratives pour la répression des infractions en matière économique ;

c) du contentieux des marchés de fournitures passés par l'Etat ;

d) des recours contestant la régularité des adjudications de travaux publics, de fournitures et de transports formés par les soumissionnaires évincés ;

e) des recours des Conseillers Généraux déclarés démissionnaires d'office ;

f) des exceptions de déchéance quadriennale invoquées par l'Etat au cours d'instances relevant de la compétence des Conseils de Justice Administrative.

Les Conseils de Justice Administrative deviendront ainsi les juridictions de droit commun en premier ressort du contentieux de l'Administration locale, le Conseil d'Etat restant, donc, la juridiction de droit commun, en premier et dernier ressort, de l'administration générale de l'Etat.

NOTE. — En regard de ce projet de réforme, il paraît intéressant de faire mention d'une proposition de loi, relative à l'organisation des Conseils de Préfecture et présentée par M. Jacques Bardoux, député à l'Assemblée Nationale, au cours de la Séance du 28 Janvier 1947. Reposant sur une conception fondamentalement erronée de la nature et du fonctionnement de la juridiction des Conseils de Préfecture, elle a reçu des membres de cette dernière un accueil très réservé.

Cette proposition tend en effet :

1° à rattacher les Conseils de Préfecture au Ministère de la Justice ;

2° à retirer à ces Conseils la connaissance des recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires des départements et des communes et des établissements publics locaux ;

3° à attribuer à ces mêmes Conseils le soin d'arrêter, sauf appel à la Cour des Comptes, les Comptes des communes dont les recettes ordinaires ne dépassent pas 500.000 francs, fonction exercée actuellement par les Trésoriers Payeurs Généraux en vertu du Décret du 25 Juin 1934.

ANNEXE II. — TABLEAU DES POURVOIS PRESENTES AU CONSEIL D'ETAT DE 1910 à 1946

ANNEES	Affaires entrées	Affaires jugées	Affaires non jugées
Le 15 Août 1910.....			6.045
du 15 Août 1910 au 15 Août 1911	4.424	4.182	6.287
— 1911 — 1912	3.890	4.622	5.555
— 1912 — 1913	4.855	3.833	6.577
— 1913 — 1914	4.273	4.190	6.720
— 1914 — 1915	892	896	6.716
— 1915 — 1916	1.792	1.260	7.248
— 1916 — 1917	2.112	2.165	7.195
— 1917 — 1918	2.076	2.349	6.922
— 1918 — 1919	1.918	2.419	5.664 (1)
— 1919 — 1920	3.357	2.581	6.440
— 1920 — 1921	3.285	3.240	6.427 (2)
— 1921 — 1922	3.294	3.122	6.599
— 1922 — 1923	3.607	2.984	7.222
— 1923 — 1924	3.755	3.359	7.618
— 1924 — 1925	4.976	4.190	8.404
— 1925 — 1926	6.608	4.051	10.961
— 1926 — 1927	4.715	5.122	10.554
— 1927 — 1928	4.801	4.415	10.940
— 1928 au 1er Août 1929	6.228	4.692	12.476
du 1er Août 1929 au 1er Août 1930	6.630	5.367	13.739
— 1930 — 1931	5.290	7.649	11.380
— 1931 — 1932	5.867	7.090	10.157
— 1932 — 1933	5.921	6.715	9.363
— 1933 — 1934	5.767	6.798	8.332
— 1934 — 1935	7.360	7.208	8.484
— 1935 — 1936	6.772	7.269	7.864 (3)
— 1936 — 1937	5.159	6.198	6.825
— 1937 — 1938	5.385	5.598	6.612
— 1938 — 1939	5.391	4.641	7.362
— 1939 — 1940	2.457	879	8.940
— 1940 — 1941	2.060	639	10.361
— 1941 — 1942	2.431	1.961	10.831
— 1942 — 1943	2.752	3.856	9.727
— 1943 — 1944	2.400	3.947	8.180
— 1944 — 1945	2.581	2.307	8.454
— 1945 — 1946	6.893	2.782	12.565

(1) Conseil d'Etat dessaisi de 757 affaires de pensions militaires (Loi du 31-3-1919).

(2) Conseil d'Etat dessaisi de 58 affaires de dommages de guerre (Loi du 31-5-1921).

(3) 123 affaires déduites après vérification.

Du 1er Août 1946 au 31 Décembre 1946 : 3.351 entrées nouvelles provenant de l'expiration des délais de recours suspendus par les hostilités (1247 entrées en Décembre).

ANNEXE III. — ETAT des DECISIONS RENDUES par les CONSEILS DE PREFECTURE au cours des années judiciaires 1938-1939 1939-1940, 1940-1941, 1941-1942, 1942-1943, 1943-1944, 1944-1945 et 1945-1946 et concernant les affaires indiquées ci-après

Années	1938-39	1939-40	1940-41	1941-42	1942-43	1943-44	1944-45	1945-46	TOTAUX
Elections	312	2.019	5	2	2	»	4.315	816	7.471
Action contre les départements, les communes et les établissements publics en réparation des dommages imputés à leurs services publics	540	301	393	445	394	291	317	405	3.086
Litiges d'ordre individuel relatifs aux droits des fonctionnaires et agents des collectivités locales sus-désignées	400	139	268	484	374	213	174	634	2.686
Litiges relatifs aux contrats administratifs passés par les départements, les communes et les établissements publics	322	145	174	164	170	150	104	175	1.404
Litiges en matière de travaux publics	1.473	784	994	1.034	873	746	637	943	7.484
Litiges relatifs aux contributions directes et impôts sur le revenu	21.052	11.741	12.823	9.467	13.188	12.334	13.695	14.332	108.632
Total des Litiges pour chaque année et Total général	24.099	15.129	14.657	11.596	15.001	13.734	19.242	17.305	130.763

BIBLIOGRAPHIE

ALIBERT. — Le Contrôle Juridictionnel de l'Administration. 1926, Fayot.

APPLETON. — Traité du Contentieux Administratif. 1927. Dalloz.

BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif. 1930. Rousseau.

BETTINGER. — Le Conseil de Préfecture juge du contentieux départemental et communal. 1935. Sirey.

BONNARD. — Précis de droit administratif. 1935. Sirey.

BUTTERLIN. — La Réforme des Conseils de Préfecture. Thèse, Paris 1913.

DEVAUX. — La Réforme des Conseils de Préfecture, 1927. Girard.

DE FONT RÉAUX. — Les Conseils de Préfecture : organisation, compétence. 1937. Sirey.

HAURIOU. — Précis de droit administratif et de droit public. 12e édition. 1933. Sirey.

JÈZE. — Les contrats administratifs.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative. 2e édition. 1895. Berger-Levrault.

LALAQUE. — Procédure devant les Conseils de Préfecture. Thèse. Paris 1890.

LAMPUÉ. — Le contentieux de l'annulation devant les tribunaux administratifs locaux du 1er degré. Paris 1943.

MAC GRATH. — La compétence des Conseils de Préfecture en matière de fonctionnaires. 1936. Librairie Normande (Caen).

WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif. 1936. Sirey.

REVUES

Bulletin de la Société d'Etudes Législatives, 1910.

Dalloz, 1939.

Revue critique de Législation et de Jurisprudence, 1876 (Article de Laferrière : origine et développement historique du recours pour excès de pouvoir).

Revue du droit public, 1909, 1918, 1920, 1921, 1923, 1925, 1939.

Revue politique et parlementaire : 1935 (article de M. Rivero).

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

PREMIERE PARTIE

Origine et évolution historique des Conseils de Préfecture 9

Section I. — *La Monarchie* 11
1re *Période :* Du XIVe siècle au début du XVIIe siècle 12
2e *Période :* Du XVIIe siècle à la Révolution 15

Section II. — *Période Révolutionnaire* 23

Section III. — *La loi du 28 Pluviôse an VIII* 31

Section IV. — *Le décret du 30 Décembre 1862 et la loi du 21 Juin 1865* 38

Section V. — *La loi du 22 Juillet 1889* 42

DEUXIEME PARTIE

Les Réformes des Conseils de Préfecture déjà réalisées . . 49

Section I. — *Les Réformes de 1926 à 1934* 51

Section II. — *Les Réformes postérieures :*
Chapitre I : Réformes des années 1937, 1938, 1939 93
Chapitre II : Réformes des années 1940, 1941, 1942 98

TROISIEME PARTIE

Les Réformes restant à réaliser 101

Section I. — *Rendement des Réformes de 1926 et de 1934* 101

Section II. — *La question de la suppression des Conseils de Préfecture* 114

Section III. — *La question de la Réforme de l'Organisation des Conseils de Préfecture* 119

Section IV. — *La question de la Réforme de la compétence des Conseils de Préfecture* 126

CONCLUSION 141

Annexe I. — *Projet de Réforme des Conseils de Préfecture Interdépartementaux* 143

Annexe II. — *Tableau des Pourvois* 145

Annexe III. — *Etat des Décisions rendues par les Conseils de Préfecture au cours des années judiciaires* 1938-1939, 1939-1940, 1940-1941, 1941-1942, 1942-1943, 1943-1944, 1944-1945 et 1945-1946..... 146

BIBLIOGRAPHIE 147